

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

ÉTUDE DES PROJETS

DE

# RÉFORME DE LA MAGISTRATURE

SOUS

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le vendredi 8 novembre 1912, à 8 heures*

PAR

**Jean MENDIONDOU**

Attaché au Cabinet du Garde des Sceaux

---

*Président : M. TISSIER, professeur.*

*Suffragants :*  $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. LARNAUDE, professeur.} \\ \text{CARPENTIER, professeur.} \end{array} \right.$



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

**RECUEIL SIREY**

*22, Rue Soufflot, PARIS, V.*

**L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs**

---

1912



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les  
thèses ; ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

ÉTUDE DES PROJETS

DE

# RÉFORME DE LA MAGISTRATURE

SOUS

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le vendredi 8 novembre 1912, à 8 heures*

PAR

**Jean MENDIONDOU**

Attaché au Cabinet du Garde des Sceaux

---

*Président : M. TISSIER, professeur.*

*Suffragants :*  $\left. \begin{array}{l} \text{MM. LARNAUDE, professeur.} \\ \text{CARPENTIER, professeur.} \end{array} \right\}$

---

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

**RECUEIL SIREY**

22, Rue Soufflot, PARIS, V°

**L. LAROSE et L. TENIN, Directeurs**

---

1912



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

A LA MÉMOIRE DE MON ONCLE

LÉON MENDIONDOU

A MES PARENTS

A MES AMIS



ÉTUDE DES PROJETS  
DE  
RÉFORME DE LA MAGISTRATURE  
SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

---

INTRODUCTION

La réforme de la magistrature a été une des grandes préoccupations des hommes d'État de la Troisième République. Plus de soixante projets ou propositions de lois touchant de près ou de loin à cette question ont été présentés devant le Sénat ou la Chambre des députés au cours des législations successives. Dès l'avènement de la Troisième République, une commission judiciaire fut nommée par l'Assemblée Nationale avec mission d'apporter une proposition de réforme de la magistrature. Cette commission était composée d'hommes particulièrement éminents : MM. Faustin Hélie, membre de l'Institut, conseiller

à la Cour de cassation ; Valette, membre de l'Institut, ancien représentant, professeur à la Faculté de Droit de Paris ; Leblond, ancien représentant, Procureur général à la Cour d'appel de Paris ; Dareste, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ; Chaudey, Le Berquier, avocats à la Cour d'appel de Paris ; Herold, secrétaire général du ministère de la Justice. — Adjoints, en qualité de secrétaires : MM. Jozon, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ; Gréhen, substitut du Procureur de la République au tribunal de la Seine.

Nous analysons plus loin le système auquel elle aboutit. Quoi qu'il en soit le résultat obtenu par tous ces projets ou propositions a été faible, puisque seule la loi du 30 août 1883 dont la portée est relativement restreinte, et divers décrets sont sortis de ces tentatives de réforme.

Ce qui prouve d'ailleurs que nos hommes d'État considèrent la question comme encore à résoudre c'est que les projets et les propositions de loi ont afflué de plus belle au cours de ces dernières années.

Le 19 janvier 1912, MM. les députés Emmanuel Brousse et Pradet-Balade déposaient sur le bureau de la Chambre une proposition de loi sur l'organisation judiciaire qui bouleverse complètement notre système actuel ; avant eux, quatre de nos gardes des Sceaux les plus récents avaient également présenté des projets de loi de même nature à la Chambre ; le

9 juin 1904, c'était M. Vallé qui déposait un projet de loi sur l'organisation des Cours d'appel et des tribunaux ; le 26 février 1907 un projet de loi ayant exactement le même titre était présenté par M. Guyot-Dessaigne ; le 1<sup>er</sup> février 1909, c'était le tour de M. Briand qui déposait un projet de loi relatif au recrutement de la magistrature ; enfin, un projet plus spécial et plus restreint, relatif à l'extension de la compétence du Président du tribunal civil en matière de référé était présenté par M. Cruppi le 7 novembre 1911.

Cette actualité de la question en même temps que son importance nous ont amené à étudier les divers projets ou propositions de loi sur la réforme de la magistrature au cours de la Troisième République : les systèmes les plus opposés en forment l'objet ; peut-être n'est-il pas inutile de les exposer et de les soumettre à un examen critique au moment où la nécessité de la solution de cette question semble devenir chaque jour plus pressante. En fait, cette solution ne saurait tarder longtemps à venir (1) ; notre tâche consistera donc à essayer de déterminer l'état actuel du problème de la réforme de la magistrature, à montrer les éléments de solution fournis aux Chambres par les divers projets ou propositions de loi, à es-

1. Les paroles prononcées par M. Briand, garde des Sceaux, au cours de la discussion du dernier budget de la Justice en sont la preuve. *Journal Officiel*, 5 juin 1912.

sayer de dégager les transformations qui paraissent les plus rationnelles.

Nous n'examinerons pas tous les projets ou propositions de réforme qu'a vus naître la Troisième République. Certains de ces projets ne touchent que de très loin à la magistrature, par quelques-unes seulement de leurs dispositions secondaires, ou encore par voie de simple répercussion. Rentrent notamment dans cette catégorie : la proposition de M. Lagasse déposée à la Chambre le 11 décembre 1900 et tendant à donner au jury criminel le pouvoir de prononcer les peines en Cour d'assises ; — les propositions du 2 février 1899 dues à MM. les députés Giroud, Groussier, etc., tendant à l'institution et à l'organisation du jury correctionnel ; — la proposition de MM. Versigny et Bernard, députés, en date du 19 janvier 1882 et tendant à l'institution d'assises correctionnelles ; — le projet de loi présenté au Sénat le 28 janvier 1896 par M. Ricard, garde des Sceaux et ayant pour objet d'introduire le débat contradictoire et certains éléments de publicité dans l'instruction préalable en matière de crimes et délits ; une partie des dispositions de cette proposition est passée dans la loi du 8 décembre 1897 ; — le projet présenté par M. Martin Feuillée, garde des Sceaux, à la Chambre des députés le 10 mars 1883 et ayant pour objet, comme ceux que nous avons déjà cités, l'institution d'assises correctionnelles ; — la proposition

de M. Pontois, député, du 6 mai 1890 sur la réforme de la procédure civile, la transformation de l'ordre des avocats, la suppression de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ainsi que de celui des avoués de première instance et d'appel, la transformation des greffiers, commissaires-priseurs, huissiers, notaires et agents de change ou fonctionnaires publics salariés par l'État ; — les quatre propositions de M. le député Camille Sabatier, en date du 19 novembre 1886 ayant respectivement pour objet : la suppression des commis-greffiers des cours et tribunaux, la suppression des Chambres de mise en accusation dans diverses Cours d'appel, l'abaissement à 72 ans de la limite d'âge pour les conseillers à la Cour de cassation, la diminution du nombre des conseillers à la Cour de cassation nécessaire pour la validité des délibérations ; — le projet de loi déposé au Sénat par M. le garde des Sceaux, Ricard, le 28 juin 1892 sur la révision des procès criminels et correctionnels et les indemnités dues aux victimes des erreurs judiciaires ; — le projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 7 novembre 1911, par M. le garde des Sceaux Cruppi et relatif à l'extension de la compétence du Président du tribunal civil en matière de référé ; — la proposition de loi de M. le député Brunet en date du 25 octobre 1895, relative à l'institution et au fonctionnement du jury en toutes matières ainsi qu'au préliminaire de con-

ciliation. Sans doute toutes ces propositions ou projets atteignent la magistrature soit dans son domaine d'action, soit dans les assesseurs qui lui sont soumis dans la personne des jurés, soit encore dans la compétence aux divers degrés de la hiérarchie.

Mais il ne s'agit pas là d'une réforme d'ensemble de notre organisation judiciaire plus spécialement envisagée au point de vue du recrutement de la nomination, de l'avancement, des garanties, de la discipline des magistrats.

Nous n'étudierons pas davantage les propositions ou les dispositions des propositions de loi tendant au relèvement des traitements des magistrats. C'est sans doute une question pratique de la plus haute importance ainsi qu'en témoigne le discours prononcé par M. le garde des Sceaux Briand au cours de la discussion du dernier budget de la Justice (*J. Off.* du 5 juin 1912), mais c'est une question de chiffres dont la solution dépend aussi bien de la réduction du nombre des magistrats ou des tribunaux que des ressources du budget. C'est, en d'autres termes, une question qui ne peut-être tranchée que d'après les possibilités financières du moment. Nous nous contenterons de citer les dispositions des propositions ou projets ainsi que les propositions ou projets qui ont visé cette question. De ce nombre sont : les propositions de M. le député Pourquery de Boisserin en date du 5 février 1901 et 11 mars 1901 qui deman-

dait en même temps que la suppression des juges suppléants près le tribunal civil de la Seine et leur remplacement par des magistrats assesseurs rétribués, le paiement de tous les juges suppléants et l'augmentation du traitement de tous les magistrats en général ; — le projet de loi déposé au Sénat le 9 juin 1904 par M. le garde des Sceaux Vallé ; — les propositions de loi de MM. les députés Brousse et Pradet-Balade du 9 janvier 1912 ; — le projet de loi présenté par M. le garde des Sceaux Briand à la Chambre des députés le 1<sup>er</sup> février 1909 ; l'augmentation de traitement dans ce projet vise seulement les juges suppléants ; il y est dit, en même temps, que tous les juges suppléants seront payés ; — la proposition de loi de M. le député Giraud en date du 23 février 1882 ; — la proposition de loi de M. le député Colfavru du 8 juillet 1886 ; — la proposition de loi de M. le député Pontois du 21 novembre 1889 ; — la proposition de loi de M. le député Gauthier de Clagny du 24 octobre 1904 ; — la proposition de loi de M. le député Saint-Romme du 18 mars 1890 ; — la proposition de loi de MM. les députés Saint-Romme, Granet et Deluns-Montaud du 8 février 1883 ; — le projet de loi, déposé à la Chambre des députés le 16 février 1882 par M. le garde des Sceaux Humbert ; — la proposition de loi de M. le député Martin Feuillée du 2 février 1882 ; — la proposition de loi de M. le député Varambon du 27 janvier 1880. En outre, des raisons déjà indiquées,

il est d'autant plus difficile de discuter la question du relèvement des traitements de la magistrature que chaque auteur de proposition ou projet met en avant un chiffre différent pour chaque fonction ou catégorie de magistrat. Ainsi prenons comme exemple le Président du tribunal civil et les juges des tribunaux civils, en province. M. Giraud ne reconnaîtrait qu'une classe et donnerait 8.000 au Président et 6.000 aux juges ; — M. Pontois propose le tarif suivant : Président 1<sup>re</sup> classe 10.000 ; 2<sup>e</sup> classe 7.000 ; 3<sup>e</sup> classe 5.000 ; juge 1<sup>re</sup> classe 7.000 ; 2<sup>e</sup> classe 5.000 ; 3<sup>e</sup> classe 3.500 ; — M. Gauthier de Clagny deux classes toujours en province ; Président 1<sup>re</sup> classe 10.000 ; 2<sup>e</sup> classe 8.000 ; juge 1<sup>re</sup> classe, 7.000 ; 2<sup>e</sup> classe 5.000 ; — M. Saint-Romme fait les propositions suivantes : Président 1<sup>re</sup> classe 12.000 ; 2<sup>e</sup> classe 7.000 ; juge 1<sup>re</sup> classe 6.000 ; 2<sup>e</sup> classe 4.000. — M. Varambon ne veut pas de classes ; le Président touchera 10.000 et un juge 6.000.

On comprend en présence de ce conflit d'opinions que la question est des plus complexes ; encore une fois elle ne pourra être tranchée que d'après les ressources financières du moment.

Nous écartons donc cette question et nous écartons aussi la réforme des justices de paix, étant donné d'une part, la loi récente du 12 juillet 1905, et étant donné d'autre part, que les réformes qu'on attend encore en cette matière peuvent être faites indépen-

damment de celles qui concernent les cours et les tribunaux. Sans doute en a songé à faire de la fonction de juge de paix la fonction d'entrée nécessaire dans la magistrature. Mais c'est là une question trop complexe pour que nous puissions l'envisager au cours de notre étude. Nous nous cantonnerons dans la réforme de la magistrature des cours des tribunaux et des parquets. Cela ne nous empêchera pas d'ailleurs de citer incidemment les dispositions des divers projets relatives aux justices de paix, mais nous ferons ces citations à titre de document simplement. Parmi les projets qui ont eu pour but direct et principal la réforme des justices de paix, nous citerons : le projet de loi présenté à la Chambre des députés le 6 mars 1894 par M. Dubost, garde des Sceaux, sur l'organisation et la compétence des justices de paix ; la proposition de loi sur le même sujet présentée à la Chambre des députés le 20 juin 1898 par MM. Million, Guyot-Dessaigne, Ricard, Vallé, Deshayes, Odilon-Barrot, Renault-Morlière.

Notre étude aura donc pour objet : l'examen des propositions ou projets de loi présentés sous la Troisième République en tant qu'ils concernent le recrutement et la nomination, l'avancement, la hiérarchie, la discipline et les garanties des magistrats, la réduction du nombre des magistrats et des tribunaux ainsi que la transformation de ces tribunaux. Nous ne toucherons d'ailleurs à cette dernière question que dans

la mesure où elle risque de contribuer à la transformation du système actuel de la magistrature ; nous laisserons de côté toutes les questions concernant la compétence respective des divers tribunaux aux divers degrés de la hiérarchie.

Il convient, avant d'entrer dans le détail de la matière, de faire état de ce qui a été fait pour la magistrature, autrement dit d'exposer très brièvement la portée de la loi du 30 août 1883 et des divers décrets qui l'ont suivie, quitte à reprendre l'examen de ces textes à l'occasion des divers projets ou propositions qui les ont précédés ou suivis.

C'est même pour ainsi dire autour de ces textes que nous grouperons, chaque fois que nous le pourrons, nos développements en montrant les projets ou propositions qui ont précédé la loi, en précisant ensuite la réforme opérée en 1883 et enfin en exposant les projets qui ont suivi.

La loi du 30 août 1883 a eu pour objet le relèvement des traitements, la réduction du personnel judiciaire sans diminution du nombre des cours et des tribunaux, la suspension de l'inaléviabilité de la magistrature pendant trois mois dans le but précisément d'opérer cette réduction, la constitution d'un Conseil supérieur de la magistrature dans le but d'assurer la discipline des magistrats. Après la loi du 30 août 1883, il a fallu attendre le décret du 18 août 1906 pour voir se produire une réforme concernant la magistrature ;

ce décret organisait un concours d'entrée pour la magistrature et un tableau d'avancement.

Le décret du 18 août 1906 a été abrogé et remplacé par le décret du 13 février 1908 qui tout en maintenant le tableau d'avancement en change la réglementation et substitue un examen au concours d'entrée dans la magistrature. Des modifications de détail ont encore été apportées à ce décret par les décrets des 9 mars 1910, 20 juin 1910 et 10 avril 1912.

## CHAPITRE PREMIER

### **Recrutement et nomination des magistrats**

On peut concevoir un grand nombre de systèmes au sujet du recrutement et de la nomination des magistrats. Ce sont :

1° La nomination par le pouvoir exécutif seul, sans contrôle d'aucune sorte, en dehors des grades universitaires et des stages professionnels exigés par la loi ; c'est le système qui a prévalu jusqu'aux décrets de 1906 et de 1908, nous faisons abstraction pour l'instant de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1875 et du décret du 2 mai 1876 dus à l'initiative du garde des Sceaux Dufaure et dont l'objet était d'établir un concours pour la nomination des attachés à la Chancellerie et aux Parquets ;

2° L'élection des juges, soit par le suffrage universel, soit par le suffrage restreint, mais toujours par une assemblée populaire et non un groupement formé d'éléments professionnels.

L'élection des juges a pour elle les précédents de la Révolution ;

3° La nomination des magistrats par le pouvoir exécutif, mais avec comme condition nécessaire le succès du candidat au concours ou à l'examen d'entrée ; c'est, en principe, le système actuellement en vigueur ;

4° La nomination par le pouvoir exécutif, mais avec obligation de prendre les candidats sur une liste présentée par un groupement formé d'éléments professionnels ; on peut concevoir une variante de ce système qui obligerait le ministre à nommer nécessairement les candidats présentés par un groupement de ce genre. Le droit de nomination du ministre n'est plus en ce cas qu'un droit purement théorique, une apparence. Il ne donne que l'investiture.

C'est autour de ces divers systèmes que se groupent les projets et propositions présentés sur la nomination et le recrutement des magistrats depuis 1870.

## SECTION I

### Élection des magistrats par le suffrage universel

Quatre propositions ont été présentées en faveur de l'élection des juges par le suffrage populaire.

Dans une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des députés le 25 octobre 1885 et reprise par lui le 27 décembre 1904, M. Brunet proposait de revenir purement et simplement au système

de la Révolution ; il était dit dans l'article 2 : « Les  
« juges seront élus par les justiciables conformément  
« à la loi du 14 août 1790. » Aux termes de cette der-  
nière loi, les juges de district étaient élus pour six ans  
par le suffrage universel à deux degrés : ils étaient,  
en effet, élus par le collège électoral ordinaire qui  
se composait lui-même d'électeurs du second degré.  
Certaines conditions d'éligibilité étaient d'ailleurs  
exigées : 30 ans d'âge et cinq années d'exercice près  
d'un tribunal des fonctions de juge ou d'homme de  
loi (titre II, art. 9).

Dans une proposition de loi du 19 février 1887,  
M. le député Boysset proposait un système qui s'ins-  
pirait visiblement du précédent. Après avoir rem-  
placé les tribunaux actuels par un juge unique au  
chef-lieu de canton et vingt tribunaux d'appel com-  
posés de six juges, M. Boysset proposait de faire élire  
ces magistrats d'après les procédés suivants : Les  
juges du canton seraient élus directement par tous  
les électeurs du canton âgés de 26 ans au moins et  
n'ayant encouru aucune des incapacités ou indignités  
prévues par les lois électorales. Les juges d'appel  
devaient être élus par le suffrage universel à deux  
degrés. A cet effet, les électeurs de chaque canton  
remplissant les conditions prescrites pour la nomi-  
nation des juges du canton devaient nommer un  
délégué par cent électeurs et les délégués ainsi élus  
devaient se réunir au chef-lieu de l'arrondissement

pour élire, sous la présidence du maire de la localité ou de l'un de ses adjoints, les juges d'appel. Ceux-ci, tout comme les juges de canton, étaient nommés pour sept ans. Le choix des électeurs était d'ailleurs soumis à certaines conditions. Il fallait notamment que l'élu fut âgé de 33 ans au moins, fût pourvu du diplôme de licencié en droit, eût exercé pendant six ans au moins la fonction de juge suppléant ou la profession d'avocat, avoué, huissier ou notaire, eût subi, en outre, « un examen spécial portant sur « les matières du droit théorique général, sur la pratique des affaires civiles et criminelles et sur les « notions générales de la science moderne devant « un jury composé de trois sénateurs, trois députés, « trois conseillers à la Cour de cassation et trois « membres de l'Académie des sciences » (art. 13.)

Les juges du tribunal de cassation étaient élus par les mêmes électeurs et d'après les mêmes règles que les juges d'appel. En outre des conditions requises de ceux-ci, ils devaient être âgés de 40 ans au moins.

A son tour, M. le député Colfavru déposa le 8 juillet 1886 une proposition ayant pour objet « la réorganisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire conformément au principe de la souveraineté « nationale ». Cette proposition prévoyait un tribunal de canton ou justice de paix, composé d'un seul juge et d'un suppléant au moins et des tribunaux du département composés de diverses sections compre-

nant chacune un juge et un ou plusieurs suppléants. Tous ces juges et suppléants devaient être élus par le suffrage universel direct pour sept ans ; ils étaient rééligibles. Quant au tribunal de cassation il devait se composer de soixante juges élus par la Chambre des députés.

Ces juges devaient être choisis exclusivement parmi les juges des tribunaux de canton et de département, parmi les chefs de Parquet et les professeurs des Facultés de Droit et de l'État.

Les juges au tribunal de cassation devaient avoir 45 ans au moins, ils étaient élus pour dix ans et étaient rééligibles.

La proposition Colfavru établissait auprès des tribunaux de département un parquet constitué par un Procureur de la République et un ou plusieurs substituts ; ces magistrats devaient être nommés directement par le pouvoir exécutif ; ils étaient sujets à révocation.

Nous signalerons relativement à l'élection des juges une dernière proposition présentée à la Chambre des députés le 26 octobre 1895 par M. Michelin.

Aux termes de cette proposition, il devait y avoir dans chaque canton un tribunal composé d'un juge titulaire et de deux suppléants. Ces trois juges devaient être élus au scrutin de liste par les justiciables du canton inscrits sur les listes électorales politiques. Nul ne devait être élu au premier tour de scrutin s'il

n'obtenait la majorité absolue et le quart des suffrages des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, la majorité relative suffisait. Dans la huitaine qui suivrait l'élection, le résultat des opérations électorales serait transmis au tribunal du département qui accorderait de suite l'investiture aux élus remplissant les conditions d'éligibilité et de capacité prévues par la loi ; il fallait, pour être valablement élu, être âgé de 30 ans, muni du diplôme de licencié en droit, avoir rempli pendant trois ans les fonctions d'homme de loi, avoir été admis au concours d'admissibilité de la magistrature tel qu'il serait réglé par décret. Les juges étaient élus pour trois ans et indéfiniment rééligibles. Au chef-lieu de chaque département devait exister un tribunal composé de juges titulaires et de juges suppléants qui seraient répartis entre trois Chambres : civile, administrative, de police correctionnelle. Les juges titulaires et suppléants du tribunal du département devaient être élus par les juges titulaires et suppléants des tribunaux des cantons du département. C'était donc toujours le suffrage populaire, mais le suffrage à trois degrés.

Au premier et au second tour de scrutin, aucun juge du département n'était élu s'il n'obtenait la majorité absolue et le quart des suffrages des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffisait. Les conditions de capacité étaient les mêmes que pour les juges de canton. Les juges

de département recevraient leur investiture de la Cour de cassation et étaient élus pour six ans. Le juge titulaire, ayant obtenu le plus de voix, devait être Président du tribunal. La Cour de cassation devait comprendre cinq Chambres : 1° des requêtes ; 2° civile ; 3° criminelle ; 4° des Comptes ; 5° administrative. Les conseillers étaient renouvelables par tiers tous les trois ans et étaient élus par les juges titulaires et suppléants des tribunaux de département. C'était donc le suffrage à trois degrés. Il fallait pour être valablement élu conseiller à la Cour de cassation, avoir dix années d'exercice dans la magistrature. Dans la proposition Michelin les membres du Parquet étaient directement nommés par le Président de la République.

Nous n'insisterons pas longtemps sur les propositions ayant ainsi pour objet l'élection des juges par le suffrage universel à un ou plusieurs degrés. Ce mode de nomination fut consacré pendant la Révolution française par la loi du 16 août 1790 due à l'Assemblée Constituante, le décret de la Convention Nationale du 14 octobre 1792, la Constitution de l'an III ; le système tomba successivement en désuétude et le Directoire finit par s'arroger le droit de nommer les juges directement. Les lois du 19 fructidor an V, du 21 nivôse et du floréal an VI vinrent reconnaître progressivement ce droit de nomination pour certaines hypothèses en attendant que la Cons-

titution du 22 frimaire an VIII vint déclarer, dans son article 44, que : « Le Premier Consul nomme tous « les juges criminels et civils autres que les juges de « paix et les juges de Cassation sans pouvoir les « révoquer. »

Malgré les survivances du passé que laissait subsister ce texte, c'était la fin du système de l'élection des juges. On peut d'ailleurs dire que ce système est complètement abandonné en France à l'heure actuelle. Avant d'en indiquer les raisons, signalons qu'en 1882 au cours de la discussion du projet de réforme de la magistrature du garde des Sceaux Humbert du 16 février 1882, la Chambre des députés consacra le principe de l'élection des juges par 275 voix contre 208, sur un amendement de M. Douville-Maillefeu (1). Mais ce vote fut un vote de surprise, car à la rentrée de la Chambre en 1883 le principe de l'élection fut rejeté par 274 voix contre 224 (2).

En dehors des motifs d'actualité qui existent contre un pareil système, on peut commencer par faire remarquer qu'il donna de très mauvais résultats sous la Révolution. Ainsi que le montrait J. Roche à la Chambre en janvier 1883 (*Documents parlementaires*, p. 45 et s.) les tribunaux élus eurent constamment des conflits avec la Convention et le Directoire ; c'est

1. *J. Off.* Séance du 10 juin 1882, p. 844-855.

2. Séance du 27 janvier 1883. Sur la discussion qui eut lieu à cette époque. *J. Off.* Débats parlementaires de janvier, p. 45 et s., 140 et s.

ce qui décida, d'ailleurs, le Directoire à substituer progressivement la nomination des juges par lui-même à l'élection ; on vit, en effet des juges élus résister à la Révolution, user du pouvoir que leur donnait l'élection pour se révolter contre les autres pouvoirs de l'État, se rendre complice des émigrés et des insurrections locales.

Il est certain que si le système de l'élection des juges a pour résultat de rendre la magistrature indépendante vis-à-vis du pouvoir exécutif, il a en lui un vice fondamental : celui de priver les juges de toute indépendance vis-à-vis du Corps électoral, puisque d'une part, toutes les propositions admettent, et il ne peut pas en être autrement, que l'élection des juges est faite pour une durée déterminée, mais que le mandat est renouvelable. Le souci de la réélection ne peut qu'inspirer malencontreusement les juges. D'autre part, le suffrage universel peut se tromper sur les capacités professionnelles des candidats ; sans doute la loi peut exiger certaines conditions d'aptitudes ; n'empêche que dans l'application ce n'est pas là une barrière suffisante pour les mauvais choix.

L'élément moral, la conscience à exiger chez le juge n'est pas susceptible d'être fixé légalement ; c'est sur ce point que le suffrage universel peut se tromper.

En troisième lieu, d'excellents juristes peuvent se refuser avec ce système à entrer dans la magistrature en raison de l'aléa de la situation. Enfin la politique

peut avoir une déplorable influence. Le Corps judiciaire subira les fluctuations politiques, sa composition risquera de varier suivant les opinions politiques des régions et les courants d'opinion du moment.

En un mot, le système de l'élection des juges n'est pas souhaitable et n'a d'ailleurs aucune chance d'être adopté en France.

## SECTION II

**Nomination des magistrats par le Président de la République sur une liste de présentation dressée par des groupements composés en tout ou en partie d'éléments professionnels. Limites du choix du pouvoir exécutif ; ses véritables pouvoirs dans les divers projets de cette catégorie.**

A côté des systèmes reposant sur le suffrage universel plus ou moins direct se placent les propositions qui, tout en reconnaissant au chef de l'État et au ministre de la Justice un droit de nomination plus ou moins effectif, limitent le choix du ministre à des candidats placés sur des listes de présentation dressées par des groupements composés pour la plus grande partie d'éléments professionnels. Il est d'ailleurs nécessaire de faire des distinctions parmi les propositions de cette catégorie. D'après certains, en effet, un seul candidat est présenté au ministre et celui-ci est

obligé de le nommer ; plus exactement il est tenu de lui donner son investiture.

D'après d'autres propositions, le ministre ne peut choisir, en principe, les magistrats que sur la liste des présentations qui lui est soumise, mais le nombre des candidats présentés est plus grand que le nombre des places vacantes.

D'après d'autres projets enfin, le choix du ministre n'est pas rigoureusement limité à la liste de présentation ; il peut dans une plus ou moins grande mesure s'exercer en dehors.

Le type des propositions de la première catégorie est celle présentée par M. Emmanuel Arago à l'Assemblée Nationale le 27 avril 1871. D'après cette proposition, les juges et conseillers devaient simplement recevoir l'investiture du Gouvernement qui était tenu de ratifier le choix fait par des groupements composés ainsi que nous allons le dire. Au fond le système de M. Arago se ramène à l'élection des juges par un Corps électoral spécial.

En premier lieu, les juges de paix et leurs suppléants seraient nommés par le tribunal civil du ressort dont ils dépendraient, sur une liste de candidats présentée par les maires.

Une liste de trois candidats pour chaque place vacante devait être dressée à cet effet par les maires de toutes les communes du canton réunis en assemblée sous la présidence du maire du chef-lieu de can-

ton. A Paris, l'assemblée qui formerait la liste des candidats devait être composée des maires des vingt arrondissements, réunis sous la présidence de leur doyen d'âge. Dans les villes divisées en plusieurs cantons, cette assemblée devait être composée du maire, président, et de six conseillers municipaux désignés par leurs collègues, en y ajoutant s'il y avait lieu, les maires des communes rurales qui feraient partie du canton.

Les juges des tribunaux de première instance devaient être nommés par les Cours d'appel sur une liste de trois candidats pour chaque place vacante, présentée par une assemblée composée : 1° des membres du tribunal où la vacance existe ; 2° des juges de paix du ressort du tribunal ; 3° des membres du Conseil général représentant les cantons compris dans ce ressort ; 4° des avocats inscrits au tableau et des avoués et notaires du ressort pourvus du grade de licencié en droit. A Paris la quatrième classe d'électeurs devait être composée de la manière suivante : 1° les professeurs et agrégés de la Faculté de Droit de Paris ; 2° les avocats à la Cour d'appel faisant ou ayant fait partie du Conseil de l'Ordre ou ayant été présidents ou syndics de l'ordre et des compagnies ci-après indiquées ; 3° les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation composant le Conseil de l'Ordre ; 4° les avoués à la Cour d'appel, avoués au tribunal de la Seine ou notaires, composant les Chambres de dis-

cipline, ou ayant été présidents ou syndics de leurs compagnies.

Les conseillers des Cours d'appel devaient être nommés par la Cour de cassation, sur une liste de trois candidats pour chaque place vacante, présentée par une assemblée composée : 1° des membres de la Cour d'appel où la vacance existe ; 2° du président de chaque tribunal du ressort, ou, à défaut, d'un vice-président ou d'un juge délégué par le tribunal ; 3° des présidents ou vice-présidents des Conseils généraux des départements compris dans le ressort ; 4° des professeurs titulaires des Facultés de Droit comprises dans le ressort ; 5° des membres du Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour d'appel, des bâtonniers en exercice des autres ordres d'avocats existant dans le ressort ; des présidents des Chambres de discipline, d'avoués ou de notaires siégeant au chef-lieu du ressort. A Paris, le président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation faisait partie de l'assemblée.

C'était à l'Assemblée Nationale qu'incomberait le choix des Conseillers à la Cour de cassation.

Les tribunaux, Cours d'appel et Cour de cassation chargés de nommer les juges de paix, les juges et les conseillers sur la liste qui leur était présentée devaient procéder à ces nominations en assemblée générale et à la majorité absolue. Les cours et tribunaux devaient choisir dans leur sens par voie d'élection leurs pre-

miers présidents, présidents et vice-présidents. La Cour de cassation, Chambre civile, devait statuer sur les élections contestées. Les fonctions du ministère public devaient continuer à être déférées par le Gouvernement.

La proposition de M. Arago, telle que nous l'avons ainsi résumée dans ses principales dispositions est des plus discutables. Nous n'hésitons pas à dire qu'il ne serait pas souhaitable de voir la réforme de la magistrature opérée en la prenant pour base. La proposition Arago aboutit, en effet, en grande partie du moins, à laisser la magistrature se recruter elle-même, les tribunaux supérieurs nommant les membres des tribunaux inférieurs. Le grand défaut de cette combinaison est de créer une magistrature trop séparée des autres rouages de l'État, d'en faire un corps autonome qui par son esprit d'insubordination pourrait rappeler les Parlements de l'Ancien Régime. Si la magistrature doit être indépendante, il ne faut pas toutefois qu'elle constitue un corps fermé, qui ne tarderait pas à se laisser gagner par des préjugés professionnels et constituerait, en quelque sorte, une caste. D'autre part, ce système a un second défaut ; celui de reposer en partie sur le principe de l'élection. Ce sont bien les tribunaux qui se recrutent eux-mêmes, mais sur des listes dressées par des assemblées qui ne sont pas exclusivement composées d'éléments professionnels ; on y voit figurer des

maires, des conseillers généraux ; quoique d'une manière plus restreinte, c'est le suffrage universel qui pénètre dans la nomination des juges et nous nous sommes déjà prononcés sur le vice d'une pareille conception. D'autre part il faut surtout éviter de voir les conseillers à la Cour de cassation nommés par le parlement, ce qui était le cas de la proposition Arago ; le pouvoir judiciaire ne doit pas être même indirectement ou en partie placé sous la tutelle du pouvoir législatif.

Un projet de loi présenté par M. Bidard à l'Assemblée Nationale le 4 septembre 1871, au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions de loi de MM. Arago et autres mettait en avant un système sensiblement différent. C'était le chef du pouvoir exécutif qui, d'après ce projet, nommait les magistrats, mais son choix était limité de la manière suivante par la confection de listes de présentation.

Lorsqu'une vacance se serait produite dans une des justices de paix d'un arrondissement, une liste de présentation comprenant trois noms par ordre de mérite devait être dressée soit par le tribunal, s'il ne se composait que d'une Chambre, soit, s'il y avait plusieurs Chambres, par une commission formée du Président et de deux vice-présidents ou juges désignés au scrutin secret par le tribunal au commencement de chaque année. Le Procureur de la République aurait dans la commission voix délibérative. Le

Président et le Procureur de la République devaient être chargés de transmettre avec leurs observations deux expéditions de cette liste au Premier Président de la Cour et au Procureur général du ressort. Le Premier Président et le Procureur général devaient à leur tour soumettre au garde des Sceaux les présentations du tribunal en les faisant suivre de leurs observations. Mais il faut remarquer que en ce qui concerne les justices de paix, les présentations n'étaient pas limitatives pour le chef de l'État.

Sa liberté était moins grande quand il s'agissait des tribunaux de première instance et des Cours d'appel. Lorsque dans un ressort, une vacance se produisait parmi les magistrats de première instance ou d'appel, le droit de présentation serait exercé, au nom de la Cour ou du Tribunal par une commission. Cette commission serait composée du Premier Président, d'un Président de Chambre et de trois conseillers élus au scrutin secret par leurs collègues. Cette commission serait formée chaque année dans la huitaine qui suit la rentrée des Cours et Tribunaux. Les membres en seraient rééligibles. La commission devait appeler le Procureur général et l'entendre dans ses observations et présentations. Le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats près la Cour d'appel serait également appelé et présenterait oralement ou par écrit une liste de candidats. La liste de présentation aurait ensuite été arrêtée par la commission ; cette liste comprenant

trois noms devait être transmise au garde des Sceaux par le Premier Président avec le procès-verbal de la séance. Lorsqu'il s'agirait d'une vacance dans les Parquets, le Procureur général ferait ses présentations distinctes. De plus, il aurait le droit, lorsqu'il s'agirait d'une fonction inamovible d'adresser au garde des Sceaux ses observations sur les candidats présentés par la commission.

Tout comme pour les juges de paix, les listes de présentation aux fonctions de Ministère public n'étaient pas limitatives pour le chef de l'État. Mais au contraire, en ce qui concerne les fonctions inamovibles, le choix du Gouvernement ne pourrait s'exercer en dehors de la liste des candidats présentés, à moins qu'il ne s'appliquât soit à un magistrat occupant dans un autre ressort un siège de même classe ou un siège supérieur, soit à un candidat présenté depuis moins de deux ans pour un siège égal ou supérieur par une autre Cour d'appel. Lorsqu'il s'agirait de pourvoir au remplacement d'un président de Chambre, les présentations seraient arrêtées au scrutin secret par la Cour en Assemblée générale où le procureur général, les membres de son Parquet, le bâtonnier et le doyen de la Faculté de Droit auraient voix délibérative ; en l'absence d'une Faculté de Droit au siège de la Cour, le bâtonnier aurait été assisté de l'avocat premier inscrit sur la liste du Conseil de l'ordre. Lorsqu'il y aurait lieu de pourvoir au

remplacement d'un Premier Président, les diverses Cours d'appel seraient appelées à désigner au scrutin secret et en Assemblée générale des Chambres parmi des magistrats, professeurs de Faculté de droit ou avocats dans des conditions déterminées, un candidat dont le nom serait transmis au garde des Sceaux. Le Procureur général aurait eu voix délibérative dans l'Assemblée. Auraient été adjoints à la Cour, le bâtonnier des avocats et le doyen de la Faculté de droit ou l'avocat premier inscrit sur la liste du Conseil de l'ordre. Le choix du chef de l'État devait porter sur le candidat présenté; pouvaient cependant être nommés au poste vacant, sans présentation, les conseillers à la Cour de cassation et les Premiers présidents en exercice. Il est à remarquer que le projet en question ne prévoyait pas le mode de nomination des présidents et des vice-présidents des tribunaux.

Arrivons à la Cour de cassation. D'après le projet Bidard, lorsqu'un siège de conseiller deviendrait vacant, cette Cour désignerait dans la quinzaine, au scrutin secret en Assemblée générale où les membres du Parquet auraient voix délibérative, trois candidats entre lesquels le choix du chef de l'État devrait s'exercer. Le Président de Chambre et le Premier Président seraient nommés sur une liste de trois candidats dressée de la même manière. Il en serait encore ainsi pour les membres du Parquet; une liste de trois candidats serait présentée. En ce qui con-

cerne les membres du Parquet, le choix du chef de l'État pourrait s'exercer en dehors des présentations.

Nous n'accepterons pas plus le projet Bidard que la proposition Arago. Sans doute, d'après ce projet, c'est le ministre qui nommerait ; il ne se contenterait pas de donner l'investiture. Mais, en fait, les droits du ministre auraient encore été aussi restreints qu'avec la proposition Arago, puisque tout au moins en ce qui concerne les magistrats assis, il n'aurait pas pu s'écarter des listes de présentation. De plus, la magistrature aurait formé avec ce projet un corps plus fermé et plus indépendant encore qu'avec la proposition Arago. En effet, dans la formation des listes de présentation il n'intervenait que des magistrats, l'action du barreau et des Facultés de Droit étant peu sensible, par suite même du petit nombre de membres de ces corps participant à la confection des listes de présentation. Enfin, on ne s'explique pas bien le rôle très important donné au Procureur général et au Parquet dans la nomination des magistrats assis et dans la rédaction de leurs listes de présentation.

Une proposition due à MM. Versigny et Bernard, et présentée à la Chambre des députés le 14 février 1880, présentait sensiblement les mêmes défauts que les précédentes. Le point de départ de cette proposition était la formation, chaque année, d'une liste de candidats aux places de suppléants de juges de

première instance. Cette liste devait être composée par un jury de magistrats, institué par un décret d'administration publique, qui déterminerait, en outre, les conditions d'aptitude et les examens à prescrire. MM. Versigny et Bernard posaient, en principe, que le pouvoir exécutif ne pourrait conférer les fonctions de la magistrature en dehors de cette liste. Lorsqu'une place de juge titulaire serait devenue vacante, le plus ancien suppléant du département y aurait été appelé de plein droit et installé immédiatement sur la réquisition du ministère public. Lorsqu'un siège de conseiller serait devenu vacant, la Cour aurait présenté au ministre de la Justice une liste de trois juges titulaires du ressort, parmi lesquels le pouvoir exécutif ferait son choix. Les membres du Parquet et de la Cour de cassation auraient été nommés directement par le pouvoir exécutif. Ainsi donc, d'après cette proposition, pour entrer tout au moins dans la magistrature assise, il fallait nécessairement commencer par être juge suppléant et on ne devenait juge suppléant qu'après un examen passé devant un jury composé exclusivement de magistrats. C'était donc encore la conception d'un corps de magistrats se recrutant lui-même, qui réapparaissait. Le choix du ministre était nettement limité, puisqu'il ne pouvait pas empêcher un suppléant de devenir de plein droit, en vertu de la seule ancienneté, juge titulaire au tribunal.

Malgré tout l'idée de limiter le choix du ministre a séduit beaucoup d'auteurs. Le 8 février 1883, MM. Saint-Romme, Granet et Deluns-Montaud soumettaient à la Chambre des députés une proposition qui aboutissait à ce résultat, mais avait, en réalité, le grave tort de faire passer la nomination des magistrats aux Conseils Généraux, ce qui est incompréhensible, hâtons-nous de le dire, dès maintenant. Chaque année, les Conseils Généraux, dans leur session d'août, devaient dresser la liste des candidats domiciliés dans le département et qu'ils jugeaient aptes à être présentés pour remplir une fonction judiciaire en qualité de juge de paix, juge de première instance, conseiller de Cour d'appel, ou à la Cour de cassation. Ils devaient inscrire dans cette liste les noms des candidats déjà portés sur les listes des années précédentes et qu'ils croiraient devoir y maintenir. Le Conseil Général aurait statué par scrutin de liste et à la majorité absolue sur les inscriptions ou les radiations. Toutes ces listes devaient être centralisées au ministère de la Justice et réunies en une seule liste sous la direction du Conseil supérieur de la magistrature; ce conseil aurait eu de plus le pouvoir d'y inscrire tels candidats dont il reconnaîtrait l'aptitude. Pour être ainsi porté sur ces listes et être ensuite nommé, certaines conditions de capacité étaient exigées.

Malgré tout nous n'insisterons pas sur ce projet qui est peut-être le plus mauvais que nous ayons

jusqu'ici rencontré. Rien ne distingue, en effet, les Conseillers Généraux pour présider à la nomination ou au recrutement des magistrats ; tout, au contraire, semble devoir les faire tenir à l'écart de ces nominations. Mêlés à la politique active, issus de circonscriptions électorales très étroites, les Conseillers Généraux seraient susceptibles de se laisser influencer à la fois par leurs opinions politiques et les questions de personnes. Aussi M. Saint-Romme a-t-il repris inutilement sa proposition devant la Chambre des députés le 18 mars 1890. Cette proposition péchait par l'excès contraire par rapport à quelques-unes de celles déjà examinées, qui donnaient trop de place à l'élément professionnel dans la nomination des magistrats.

Par une proposition du 15 novembre 1890, MM. les députés Mege, Brunard et de Bar revenaient au système qui consiste à donner une grande place à l'élément professionnel dans le recrutement de la magistrature. Mais cette proposition avait l'avantage de faire une place à tous les représentants de la pratique judiciaire et non pas seulement aux magistrats ; la magistrature ne devait pas se recruter elle-même, mais néanmoins c'étaient des praticiens qui l'auraient recrutée. Les juges de paix tout d'abord étaient nommés par le chef de l'État, mais celui-ci était obligé dans chaque cas de choisir le juge de paix sur une liste de trois noms dressée dans chaque arrondisse-

ment par une assemblée comprenant : 1° les membres du tribunal civil ; 2° les juges de paix de l'arrondissement ; 3° le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ; 4° le président de la Chambre des avoués ; 5° le président de la chambre des notaires. Cette assemblée aurait siégé au chef-lieu d'arrondissement et aurait été présidée par le Président du Tribunal ou le juge appelé par la loi à les remplacer.

Les juges et suppléants des tribunaux d'arrondissement auraient été nommés par le pouvoir exécutif sur une liste de trois noms dressée par une assemblée ainsi composée : 1° le Premier Président et les Présidents de Chambre de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal où la vacance existe ; 2° les membres de ce tribunal ; 3° les membres du Conseil de l'Ordre des Avocats près ce tribunal ; 4° les membres de la Chambre de discipline des avoués ; 5° le président de la Chambre des notaires. Cette assemblée aurait été présidée par le Premier Président et aurait siégé au chef-lieu d'arrondissement.

Les présidents et vice-présidents des tribunaux civils auraient été élus par les membres de la Cour d'appel à l'exception du Parquet, à la majorité absolue des suffrages. Les conseillers à la Cour d'appel auraient été nommés par le Président de la République, toujours sur une liste de trois noms, dressée par l'Assemblée suivante. 1° Le premier président, les présidents de Chambre et les conseillers de la Cour

d'appel où la vacance existerait ; 2° le président de chaque tribunal ou le magistrat appelé par la loi à le remplacer ; 3° les professeurs de la Faculté de Droit établie dans le ressort ; 4° les membres du Conseil de l'Ordre des avocats près la Cour d'appel ; 5° les bâtonniers des avocats des tribunaux du ressort ; 6° les membres des Chambres de discipline d'avoués et le président de la Chambre des notaires du chef-lieu du ressort. Cette assemblée aurait été présidée par le Premier Président. Les premiers présidents et les présidents de Chambre des Cours d'appel auraient été nommés par la Cour de cassation à la majorité des suffrages.

Enfin les conseillers à la Cour de cassation, les présidents de Chambre et le Premier Président auraient été purement et simplement élus par une assemblée comprenant suivant les cas ; 1° le Premier Président, les présidents de Chambre et les conseillers à la Cour de cassation ; 2° les membres du Conseil de l'Ordre des avocats près la Cour de cassation ; 3° le bâtonnier et les anciens bâtonniers près la Cour d'appel de Paris ; 4° les doyens des Facultés de Droit ; 5° les bâtonniers de l'Ordre de chaque Cour d'appel.

Quant aux membres du Parquet, ils devaient être nommés par le Gouvernement, quelles que fussent les juridictions, première instance, Cour d'appel ou Cour de Cassation.

Le plus grave défaut de cette proposition était d'ins-

taurer le régionalisme dans la magistrature, ce qu'il ne faut à aucun prix. Au bout de quelque temps de l'application de ce système, on n'aurait plus eu une magistrature française en général, mais la magistrature de tel ressort. De fait, les listes de présentation étant dressées par des assemblées dont les divers éléments étaient pris dans le ressort de la Cour d'appel, les candidats auraient forcément été pris dans ce ressort, l'assemblée ayant beaucoup plus de chance de les connaître, et les candidats étant naturellement portés à se présenter dans le ressort de leur domicile.

Un autre grave défaut de la proposition consistait à faire nommer les présidents des tribunaux par les Cours d'appel et ceux des Cours d'appel par la Cour de cassation. Il vaut beaucoup mieux que ces nominations soient faites par le ministre moyennant certaines garanties que nous indiquerons. Enfin l'élection réapparaissait pour la Cour de cassation. Sans doute le collège électoral donnait toutes les garanties au point de vue de la capacité professionnelle de ses membres. En fait, il était bien difficile aux doyens des Facultés de Droit et aux bâtonniers des Cours d'appel de province, par exemple, de se rendre compte de la valeur exacte des candidats, en dehors de toute épreuve ; de plus, il est presque nécessaire que le Premier Président à la Cour de cassation soit nommé par le Gouvernement. Toutes sortes de qualités sont requises pour occuper ce poste ; il faut éviter qu'un

collège électoral ne se laisse entraîner par telle ou telle qualité qui peut séduire, alors que le candidat a par ailleurs de graves lacunes.

Enfin, c'est la question même de l'élection des juges qui se représente ainsi, il ne faut pas que la Cour de cassation précisément soit absolument placée en dehors des atteintes du Pouvoir exécutif quant à la nomination de ses membres, ce qui ne veut pas dire, ainsi que nous le verrons que le ministre doit avoir à ce point de vue des droits absolus.

Nous arrivons enfin toujours dans le même ordre d'idée à une conception intéressante consignée dans une proposition de loi déposée par M. Gauthier de Clagny à la Chambre des députés le 24 octobre 1904.

Les juges de paix devraient être nommés à vie par le Président de la République sur deux listes doubles de candidats, établies l'une par les magistrats du tribunal de première instance auxquels seraient adjoints les juges de paix du ressort où se produirait la vacance, l'autre par les avocats, les notaires et les avoués du ressort. Les mêmes noms pouvaient figurer sur les deux listes. L'établissement des listes avait lieu au scrutin secret. Les deux listes devaient être transmises par le Premier Président au garde des Sceaux.

En ce qui concerne les tribunaux de première instance, le système était le suivant. Les présidents, vice-présidents et juges étaient nommés par le Prési-

dent de la République sur deux listes doubles établies, l'une par la Cour d'appel réunissant autour d'elle tous les présidents des tribunaux de son ressort, l'autre par les membres du Conseil de l'Ordre du barreau de la Cour, les bâtonniers du ressort, ainsi que les présidents des Chambres d'avoués et de notaires. Les mêmes candidats pouvaient être portés sur les deux listes. Les présentations devaient être publiées au *Journal Officiel* quinze jours au moins à l'avance. Les juges d'instruction devaient être choisis parmi les juges de première instance. Ils devaient être nommés par le Président de la République sur une liste de deux noms présentée par la Cour d'appel.

Les Conseillers des Cours d'appel devaient être nommés sur deux listes doubles, fournies l'une par la réunion de tous les membres de la Cour où se serait produite la vacance, l'autre par une assemblée comprenant le Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour, le doyen et une délégation de la Faculté de Droit s'il en existe dans le ressort. Lorsqu'une place de président deviendrait vacante dans une cour, on devait commencer par faire nommer un conseiller d'après les règles que nous avons indiquées ; cela fait, la cour devait se réunir en Assemblée générale et élire le Président.

Les conseillers à la Cour de cassation devaient être nommés sur deux listes doubles présentées, l'une par la Cour de cassation, l'autre par une assemblée com-

posée des membres du Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation, du bâtonnier, des anciens bâtonniers de la Cour de Paris, du doyen et d'une délégation de la Faculté de Droit de Paris.

Le Premier Président et les Présidents de Chambre devaient être élus par la Cour de cassation.

La proposition de M. Gauthier de Clagny avait notamment le tort, comme certaine des précédentes, d'introduire très fortement le régionalisme dans le recrutement de la magistrature. Mais elle avait de plus un défaut qui lui était propre. A notre avis le système de la double liste de présentations, surtout tel qu'il était constitué, n'était pas excellent. En effet, ces listes étaient dressées, l'une exclusivement par le corps judiciaire, l'autre exclusivement par les praticiens, officiers ministériels et avocats. Il aurait été à craindre que les noms portés sur les deux listes n'eussent pas été les mêmes et que par suite, un conflit n'eut risqué de s'élever entre les divers tribunaux et les auxiliaires de la justice. On ne pouvait pas mettre le chef de l'État et le ministre de la Justice dans un plus grand embarras qu'avec ce système.

Il se trouve donc en définitive que pour des raisons diverses nous repoussons les différents systèmes qui consistent à faire nommer les magistrats par le chef de l'État d'après une liste de présentations composée, en tout ou en partie, d'éléments professionnels. Ces systèmes sont séduisants au premier abord, mais

ils ne sont pas favorables au fond à l'institution de la magistrature.

### SECTION III

**Nomination des magistrats par le Président de la République sous la seule condition de l'existence chez le candidat d'un certain âge, d'un diplôme universitaire déterminé et d'un certain stage professionnel.**

À l'opposé des conceptions que nous venons d'examiner et qui toutes, annihilent ou gênent le rôle du chef de l'État dans la nomination des magistrats, en faisant proclamer ceux-ci par le suffrage universel ou en limitant rigoureusement le choix du pouvoir exécutif à certains noms désignés par des groupements déterminés, se trouve le système qui consiste à laisser libre le choix du pouvoir exécutif et à exiger simplement l'obtention préalable par le candidat d'un diplôme universitaire déterminé ainsi que l'exécution d'un certain stage professionnel. C'est le système qui a prévalu jusqu'aux décrets de 1906 et de 1908.

Aux termes de la loi organique du 20 avril 1810, articles 64 et 65, nul ne pouvait être juge suppléant d'un tribunal de première instance ou Procureur de la République, s'il n'était âgé de 25 ans accomplis, s'il n'était licencié en droit et s'il n'avait été inscrit au barreau pendant deux ans, à moins qu'il ne se

trouvât dans l'un des cas d'exception prévus par la loi. Nul ne pouvait être Président s'il n'avait 25 ans accomplis ; l'âge était abaissé pour les substituts à 22 ans. Pour être nommé conseiller dans une Cour d'appel, il fallait être âgé de 27 ans et avoir 30 ans pour être président ou procureur général. L'âge était fixé à 27 ans pour les substituts du Procureur général. On voit donc que sous le régime de la loi de 1810 les conditions pour entrer dans la magistrature étaient des plus simples : la licence en droit, un stage de deux ans près d'un barreau et un âge relativement très faible. Moyennant la réunion de ces conditions on pouvait être nommé directement dans les fonctions supérieures, sans passer par les grades inférieurs. De plus, comme nous le verrons au chapitre suivant, il n'y avait pas d'avancement régulier, ce qui aggravait encore la situation.

On avait songé au cours de la Troisième République à modifier les conditions d'entrée dans la magistrature tout en laissant par ailleurs le choix du pouvoir exécutif libre dès que ces conditions seraient réunies. Disons auparavant en ce qui concerne les juges de paix, qu'antérieurement à la loi du 12 juillet 1905, il n'existait qu'une condition pour être nommé : l'âge de 30 ans. La loi du 12 juillet 1905 a exigé par son article 19 d'autres conditions que nous n'étudierons pas, tout en abaissant l'âge à 27 ans.

Cela dit, revenons à la nomination des magistrats

autres que les juges de paix. Nous signalerons tout d'abord une proposition de loi de M. René Goblet déposée à la Chambre des députés le 27 janvier 1880. D'après cette proposition nul ne devait à l'avenir être admis aux fonctions du ministère public ou de juge et conseiller dans un tribunal et une cour d'appel, s'il n'était âgé de 25 ans au moins et pourvu du diplôme de docteur en droit. Néanmoins la condition du doctorat n'était pas exigée pour les anciens avocats ou officiers ministériels. Pour être nommé juge à un tribunal, il fallait de plus, avoir exercé pendant cinq ans au moins, soit les fonctions du ministère public ou celles du juge de paix, soit la profession d'avocat, soit les fonctions d'officier ministériel ou celles de professeur ou agrégé dans une Faculté de Droit. Nul ne pouvait être nommé conseiller dans une Cour d'appel ou à la Cour de cassation s'il n'avait rempli les fonctions de juge dans un tribunal ou celles de membre du ministère public, de juge de paix, d'avocat, d'officier ministériel, de professeur ou d'agrégé dans une Faculté de Droit pendant dix ans au moins.

Il est certain que en partant du système du libre choix du pouvoir exécutif moyennant certaines conditions de capacité, la proposition Goblet présentait des garanties. Le titre de docteur en droit exigé de tout juge était une excellente réforme parce qu'il augmentait ainsi les chances d'avoir une magistrature

munie des connaissances juridiques nécessaires. Toutefois dans cette proposition une disposition nous paraît très contestable : celle qui permettait de nommer un officier ministériel juge au tribunal après cinq ans d'exercice et conseiller à la Cour après dix ans. Il faut à tout prix éviter que les officiers ministériels aient trop tôt l'occasion de passer dans les tribunaux et les Cours, car il ne faut pas se dissimuler qu'ils éviteraient la période ingrate du début et passeraient de plus par-dessus la tête de ceux qui ont commencé par être juges suppléants.

Une proposition de loi de M. le député Giraud en date du 23 février 1882 fixait l'âge de 30 ans pour les présidents et procureurs et celui de 25 ans pour les autres magistrats ; il exigeait d'autre part le titre de docteur ; il instituait enfin une agrégation de la magistrature mais laissait à un règlement d'administration publique le soin d'en fixer les conditions.

M. Giraud n'exigeait par contre aucun stage des candidats. Cette dernière disposition suffit à elle seule à faire rejeter une proposition par ailleurs incomplète. Avant tout, il est nécessaire qu'un magistrat ait fait un stage professionnel.

Un projet de loi plus sérieux fut déposé par M. le garde des Sceaux Vallé le 9 juin 1904. En plus de l'âge de 25 ans tout candidat à un poste de magistrat devait réunir les conditions suivantes : Être pourvu du diplôme de licencié en droit ; avoir réellement

exercé la profession d'avocat pendant trois ans ; être muni d'un certificat délivré par le bâtonnier de l'Ordre des avocats, attestant l'assiduité aux audiences. La durée du stage devait être d'une année seulement pour les candidats ayant été pendant deux ans au moins clercs d'avoués, attachés à la Chancellerie ou au Parquet. Seraient dispensés de ces diverses conditions : les bâtonniers, anciens bâtonniers et membres du Conseil de l'Ordre des avocats près la Cour de cassation et les Cours d'appel, ainsi que les avocats ayant exercé pendant dix années au moins devant la Cour de cassation une Cour d'appel ou un tribunal. La même dispense existerait au profit des fonctionnaires de la Chancellerie, des officiers ministériels ou publics, avoués, notaires, greffiers, huissiers pourvus du diplôme de licencié en droit et ayant exercé pendant dix ans au moins.

Ce projet de loi avait un grand mérite ; celui d'exiger des futurs magistrats un stage professionnel réel. Malheureusement ce projet tombait dans l'un des défauts dont était déjà entachée l'une des propositions précédentes en permettant aux officiers ministériels de prétendre à toutes les fonctions de la magistrature après dix ans d'exercice de leurs charges.

Enfin, un projet de loi déposé par M. le garde des Sceaux Briand, le 1<sup>er</sup> février 1909, exigeait, pour être juge suppléant, l'âge de 24 ans et la réunion des conditions fixées par la loi du 20 avril 1840. Mais,

comme il faisait état par ailleurs des décrets récents, ce projet se rattache plutôt à ceux que nous étudierons dans la section suivante.

Quelle que soit la valeur de ces différents projets ou propositions, nous ne les acceptons pas parce qu'à notre avis leur point de départ n'est pas bon. Le système qui consiste à laisser le pouvoir exécutif libre de nommer les magistrats comme il l'entend pourvu que certaines conditions de capacité soient réunies conduit forcément à des abus, d'une part, parce qu'il autorise le pouvoir exécutif à ne pas nommer des candidats très méritants et que, d'autre part, les conditions de capacité sont tellement faibles qu'on peut nommer des magistrats souvent fort incapables. De plus, toutes ces propositions contiennent tellement d'exceptions à la nécessité des conditions ordinaires qu'il ne peut pas exister de garanties sérieuses pour les magistrats. En définitive, le pouvoir exécutif reste, avec ce système, libre de nommer qui il veut. Le Gouvernement l'a très bien compris de même que le Parlement. C'est ce qui a conduit au régime des décrets actuels, à l'institution d'un examen ou concours d'entrée pour la magistrature.

#### SECTION IV

Nomination des magistrats par le pouvoir exécutif avec, comme condition préalable pour les candidats, le succès à un examen ou à un concours d'entrée.

Avant d'entreprendre l'étude des textes de loi qui consacrent en France ce système, il convient de passer en revue les propositions qui antérieurement mirent cette conception en avant ainsi que de mettre en évidence les modalités qui les distinguaient les unes des autres. L'idée première de l'institution d'un concours ou d'un examen d'entrée pour la magistrature revient à M. Dufaure. Par un arrêté du 10 octobre 1875, M. Dufaure à ce moment-là garde des Sceaux décida que désormais les attachés à la Chancellerie, au Parquet de la Cour de Paris et au tribunal de la Seine seraient nommés par la voie du concours. Afin de décider les candidats à tenter cette épreuve, l'arrêté portait que chaque année un certain nombre de postes de substituts ou de juges dans le ressort de la Cour de Paris, de même qu'un certain nombre de postes de juges suppléants au tribunal de la Seine seraient réservés à ces attachés ainsi sortis du concours. Dans la circulaire qui accompagnait l'arrêté, M. Dufaure s'expliquait sur le but qu'il poursuivait de la sorte. Il déclarait que l'institution des attachés

aux Parquets et à la Chancellerie pourrait, grâce au concours, devenir une source excellente de recrutement pour la magistrature. M. Dufaure ajoutait qu'il espérait pouvoir étendre l'institution du ressort de Paris aux autres ressorts de Cour d'appel et aussitôt il poursuivait une sorte d'enquête auprès des Procureurs généraux pour voir comment cette réforme pourrait être réalisée. Il ne tarda pas à la faire. Par un décret du 2 mai 1876, M. Dufaure créait un concours annuel qui se tiendrait à Paris, et aurait pour objet de recruter des attachés de première classe que recevraient les Parquets de Paris et les parquets de province désignés par le ministre.

M. Dufaure créait, en effet, deux classes d'attachés distinctes, les attachés de première classe et ceux de seconde classe. Pour être attaché de seconde classe il suffisait d'avoir passé les deux examens de doctorat, d'être agréé par le chef du Parquet et par le garde des Sceaux. Pour être attaché de première classe, il fallait de toute nécessité passer le concours. Il faut noter à ce point de vue que les Parquets de la Cour de Paris et du tribunal de la Seine ne devaient comprendre que des attachés de première classe. Le jury du concours était composé de conseillers à la Cour de cassation, de membres des Parquets, d'un professeur de Faculté de Droit, d'un avocat et d'un fonctionnaire du ministère de la Justice. Le programme comprenait des épreuves écrites et des épreuves ora-

les, tant sous la forme d'interrogations que d'exposés ; les matières sur lesquelles devaient porter ces épreuves étaient le droit civil, commercial, criminel, l'organisation judiciaire, les principes du droit public. La liste des concurrents était dressée par le garde des Sceaux et il était nécessaire pour y être inscrit : soit d'être présenté par un Premier Président, un Procureur général ou le bâtonnier d'une Cour, soit d'être attaché de deuxième classe, lauréat d'une Faculté de Droit, admissible à l'agrégation de droit ou licencié ès lettres. Disons enfin que le décret spécifiait nettement que le titre d'attaché même de première classe ne donnait droit en aucun cas à une nomination aux fonctions judiciaires ; ce dernier point disons-le dès maintenant était particulièrement discutable. Un concours aussi sérieux aurait dû donner droit aux fonctions judiciaires. Quoiqu'il en soit d'ailleurs, l'institution du concours ne fut pas de longue durée. Dès 1879, il n'eut plus lieu. En dehors des considérations que l'on peut faire valoir contre un concours d'entrée, la création de M. Dufaure fut surtout attaquée parce qu'elle créait deux catégories de magistrats (1), l'une sortie du concours, l'autre nommée directement par le ministre. Ce système était évidemment mauvais ;

1. Comp. Flourens. *France judiciaire*, t. 1, p. 73 ; Merville. *Revue pratique du droit français*, t. XLII, p. 161 ; Theurault. *L'organisation judiciaire en Espagne*. *France judiciaire*, t. II, p. 15 ; Picot. *La réforme judiciaire*, p. 314 et s.

il faut qu'un même Corps ait un recrutement unique, sans cela on crée sûrement des dissensions intestines. Avec la conception réalisée par M. Dufaure, la question du concours d'entrée dans la magistrature n'était donc pas nettement posée.

Le 21 novembre 1889, M. Honoré Pontois soumet à la Chambre des députés une proposition de loi posant la règle du concours pour l'entrée dans la magistrature. M. Pontois posait d'abord en principe, que nul ne pouvait être nommé magistrat d'un tribunal de première instance s'il n'était docteur en droit, s'il n'avait fait deux ans de stage comme avocat et s'il ne justifiait d'un stage d'une année dans une étude d'avoué, ce stage pouvait être fait concurremment avec le stage d'avocat. Il fallait de plus avoir au moins 22 ans révolus et fournir deux certificats délivrés, l'un par le Procureur de la République de sa résidence, l'autre par le Président du tribunal, constatant l'honorabilité et la correction de la vie privée et publique du candidat. Cela fait, il était nécessaire de subir avec succès un concours, dont les conditions seraient déterminées par un règlement d'administration publique. M. Pontois composait de la manière suivante le jury du concours pour l'entrée dans la magistrature de première instance, jury qui devait fonctionner une fois par an à Paris dans la première quinzaine du mois de septembre. Il faut reconnaître que ce jury aurait été particulièrement

imposant. Il aurait compté : 2 sénateurs nommés par le Sénat ; 2 députés nommés par la Chambre ; 3 membres du tribunal de cassation nommés en assemblée générale ; 3 membres de la Cour d'appel de Paris, nommés en assemblée générale, le Président du tribunal de première instance de la Seine ; 2 professeurs de la Faculté de Droit de Paris désignés par le ministre de l'Instruction publique ; le bâtonnier de l'Ordre des avocats de Paris ; 1 avocat du Conseil d'État et à la Cour de cassation désigné par l'ordre ; 1 directeur de l'Enregistrement désigné par le ministre des Finances ; 1 avoué près le tribunal de la Seine désigné par la Chambre des avoués ; 1 notaire désigné par la Chambre des notaires de Paris. Ce jury devait être présidé par le garde des Sceaux ou l'un des Présidents de Chambre de la Cour de cassation désigné par lui. Cela faisait donc un jury de 17 membres ; c'était peut-être un peu exagéré ; d'autant qu'on ne s'explique pas bien la présence de 2 députés et de 2 sénateurs dans ce jury. Avant l'ouverture du concours, le garde des Sceaux devait déterminer le nombre des candidats à admettre, d'après le nombre des vacances susceptibles de se produire dans l'année dans les tribunaux de première instance de quatrième classe. Le jury du concours devait admettre un nombre égal de candidats : il déterminait leur ordre de classement et le garde des Sceaux suivait cet ordre pour les nominations. Si la liste des

candidats classés n'était pas épuisée dans l'année, ceux qui restaient étaient placés en tête de la liste dressée pour l'année suivante et le garde des Sceaux tenait compte de ce nombre pour fixer le chiffre des candidats à admettre pour la nouvelle année. Aucun candidat ne devait être admis à concourir plus de trois fois : aucun ne pouvait être admis avant 22 ans, ni après 26 ans. Nous reviendrons plus loin sur le caractère principal de la proposition Pontois ; la loi du concours et l'obligation pour le garde des Sceaux de se conformer pour la nomination au classement du concours. Nous nous contenterons pour l'instant de faire remarquer que nous ne comprenons pas la limitation du nombre de fois où on peut se présenter pas plus que la limite d'âge. On doit pouvoir se représenter indéfiniment et quel que soit son âge à un concours d'entrée pour la magistrature. Dans un concours de ce genre on ne doit demander qu'une seule chose : la capacité. Quand celle-ci existe il n'y a pas à avoir égard à l'âge ni à aucune autre considération. Il serait même souhaitable que des hommes mûrs fussent disposés à affronter un concours d'entrée pour la magistrature.

C'était encore l'établissement d'un concours d'entrée que désirait M. Etienne Flandin dans une proposition de loi soumise à la Chambre des Députés le 19 juin 1902. Il posait en principe que nul ne pourrait en France ou en Algérie être nommé à un emploi retribué de la

magistrature des cours et tribunaux s'il n'avait subi avec succès les épreuves d'un concours. Une exception était faite au profit des membres du Conseil d'État des professeurs et agrégés des Facultés de Droit, etc... Ce concours devait s'ouvrir chaque année pour la France et l'Algérie à une époque fixée par un arrêté du Garde des Sceaux. Le nombre des candidats à admettre serait fixé d'avance par arrêté ministériel suivant les besoins du service. Devaient être admis à prendre part à ce concours les docteurs en droit remplissant depuis un an, et les licenciés en droit remplissant depuis deux ans les fonctions de juge suppléant, de juge de paix, ou d'attaché soit au ministère de la Justice, soit au Parquet d'une Cour d'appel, ou d'un tribunal de première instance, dans les conditions prévues par le décret des 29 mai-7 juin 1876, autrement dit le décret Dufaure. La proposition spécifiait par ailleurs que nul ne pourrait être nommé directement aux fonctions de juge suppléant près le tribunal de la Seine s'il n'avait subi avec succès les épreuves du concours. Le concours devait comporter des épreuves écrites et des épreuves orales dont les conditions destinées à constater que les candidats possédaient à la fois les connaissances théoriques et les connaissances pratiques nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires seraient fixées par un règlement d'administration publique. La proposition de M. Flandin était ainsi moins complète que la proposition de M. Pontois ;

elle avait le tort à nos yeux de ne pas être assez précise au point de vue du classement des candidats et de l'obligation pour le ministre de respecter ce classement dans les nominations qui devaient suivre.

Quelque temps après le dépôt de sa proposition, le 13 novembre 1905, M. Etienne Flandin fit voter par la Chambre des députés un ordre du jour invitant le ministre de la Justice à assurer un meilleur recrutement des magistrats. En conséquence de cet ordre du jour, la loi de finances du 17 avril 1906 déclara dans son article 38: « Jusqu'à la promulgation d'une  
« loi organique sur les conditions de nomination et  
« d'avancement dans la magistrature, un règlement  
« d'administration publique, rendu en exécution de  
« la présente loi dans les trois mois qui suivront sa  
« promulgation, fixera des garanties spéciales de  
« capacité professionnelle pour les candidats aux  
« fonctions judiciaires et instituera pour les magis-  
« trats un tableau d'avancement. »

Plus de trois mois après et par conséquent en dehors des limites de temps qu'avait fixées la Chambre pour cela, fut rendu le décret du 18 août 1906. Aux termes de ce décret, nul ne pouvait être nommé en France, en Algérie ou en Tunisie aux fonctions judiciaires s'il ne remplissait les conditions exigées par la loi du 20 avril 1810, et s'il n'avait subi avec succès les épreuves d'un concours ouvert pour l'ad-

missibilité aux fonctions de juge suppléant. Le décret adoptait donc le principe du concours d'entrée et non celui de l'examen d'entrée. Pouvaient être admis à prendre part au concours, 1° les docteurs et licenciés en droit qui, remplissant les conditions prescrites par la loi du 20 avril 1810, justifieraient que pendant un an ils ont accompli un stage au ministère de la Justice, au parquet d'une Cour d'appel, ou à celui du tribunal de la Seine ; 2° les docteurs et licenciés en droit qui, outre le stage exigé par la loi du 20 avril 1810, justifieraient par des certificats d'inscription réguliers d'un stage effectif d'un an dans une étude d'avoué ; 3° tout lauréat de l'Institut ou d'une Faculté de Droit. Le lauréat limitait à trois le nombre de fois où l'on pouvait se présenter. Sur le vu de deux rapports du Procureur-Général et du premier président, le garde des Sceaux dressait la liste des candidats admis à se présenter. Le jury de chaque concours devait être nommé par le ministre de la Justice et composé d'un Conseiller à la cour de Cassation, président ; d'un directeur au ministère de la Justice, de deux membres de Cour d'appel, et d'un membre du tribunal de la Seine. Le concours comportait des épreuves destinées à constater que les candidats possédaient les connaissances théoriques et pratiques indispensables à l'exercice des fonctions judiciaires. Dans ce but le décret commençait par déclarer que les docteurs en droit, mention « sciences juridiques »,

bénéficiaient d'un nombre de points égal au dixième du maximum tel qu'il devait être déterminé par arrêté ministériel. Cela n'était pas suffisant d'ailleurs; ainsi que nous le dirons plus loin le doctorat es sciences juridiques devrait être exigé pour entrer dans la magistrature.

Par ailleurs, le décret instituait des épreuves écrites et orales. Les épreuves écrites comprenaient deux compositions portant, l'une sur une question de droit civil ou de droit criminel, et la seconde sur des questions de pratique judiciaire. Les candidats admissibles aux épreuves écrites devaient subir des épreuves orales composées: 1° de conclusions ou d'un réquisitoire ou d'un exposé sur des questions de droit civil ou criminel désignées par le jury; 2° d'interrogations sur des questions d'administration judiciaire dont le programme devait être fixé par arrêté du ministre de la Justice et publié six mois avant la date du concours. Il était accordé vingt-quatre heures aux candidats pour préparer la première épreuve orale: la durée de chaque épreuve était d'une demi-heure. Le jury n'était pas obligé de recevoir autant de candidats qu'il y avait de places fixées. Le candidat qui obtenait le premier rang devait être nommé, lors d'une des premières vacances, juge ou substitut de 3° classe; les autres candidats ne pouvaient être nommés que juge suppléants ou attachés à la chancellerie. Dans son article 14 le décret énumérait une série

d'exceptions à la règle du succès au concours pour entrer dans la magistrature.

Avant de nous expliquer sur les mérites du décret du 18 août 1906 au point de vue du recrutement de la magistrature, indiquons quel fut son sort. Disons-le immédiatement, il ne fut pas appliqué. Un concours fut ouvert au mois de décembre 1907, mais comme le nombre des candidats inscrits ne fut pas jugé suffisant, le concours n'eut pas lieu, et peu après, un nouveau décret en date du 13 février 1908 venait abroger et remplacer le décret de 1906. Ce décret substitue un examen professionnel au concours. Sont admis à prendre part à cet examen, s'ils remplissent les conditions prescrites par la loi du 20 avril 1810 : 1° les docteurs ou licenciés en droit justifiant d'un an de stage au ministère de la Justice ou au Parquet de la Cour de cassation, d'une Cour d'appel ou d'un tribunal de première classe ; 2° les docteurs ou licenciés en droit qui justifient par des certificats d'inscriptions régulières, contrôlés et visés par les chefs de cour ou de tribunal, d'un stage effectif de deux ans dans une étude d'avoué ; 3° toute personne ayant obtenu un prix dans une faculté de droit de l'État ; 4° les secrétaires de la conférence des avocats près la Cour d'appel de Paris. Deux sessions d'examens ont lieu en avril et en octobre de chaque année. Une différence importante avec le décret de 1906 consiste en ce que le doctorat ne fait plus l'ob-

jet d'une prime, chose d'ailleurs très regrettable, ne donne pas de points d'avance, et en ce qu'il n'existe plus qu'une composition écrite portant sur une question de pratique judiciaire. Les épreuves orales se composent d'un exposé et d'interrogations tant sur des questions de droit civil et criminel que sur des questions d'administration judiciaire. Le jury adresse au ministre la liste des candidats reçus, en mentionnant leurs notes ; mais cette liste est dressée par ordre alphabétique et publiée telle quelle sans mention quelconque. Ces candidats ne peuvent être nommés comme précédemment qu'attachés titulaires au ministère de la Justice ou juges suppléants des tribunaux de première instance. Toutefois sur la proposition de la commission d'examen, le ministre peut nommer directement aux fonctions de substitut ou de juge, les candidats qui se seront particulièrement distingués. Le nombre des nominations ainsi faites ne peut pas dépasser cinq par an.

En ce qui concerne la nomination des magistrats, le décret de 1908 est pour le surplus semblable à celui de 1906, sauf toutefois qu'il ne renferme pas la disposition qui autorisait le garde des Sceaux, en cas d'insuffisance des candidats admis, à nommer toute personne remplissant les conditions fixées par la loi de 1810. Le décret de 1908 a été modifié d'une manière accessoire quant à la nomination des magistrats par les décrets du 10 décembre 1908, 9 mars 1910

et 10 avril 1912 que nous retrouverons à propos de l'avancement des magistrats.

La question consiste pour l'instant à prendre parti sur les modalités et les différences qui séparent les systèmes reposant sur l'idée générale de la nomination des magistrats par le ministre avec, comme condition préalable pour les candidats, le succès à une épreuve démontrant leur capacité professionnelle.

Nous acceptons, en effet, comme base, cette idée; nous avons démontré dans les sections précédentes les raisons qui nous ont fait écarter les autres conceptions. Il faut que les magistrats soient nommés par le pouvoir exécutif; on évite ainsi le régionalisme, une magistrature qui se considérerait comme partagée en autant de corps indépendants que de régions judiciaires; on évite également les abus qui se produiraient dans les nominations par suite d'un esprit de corps excessif. Mais, si les nominations gagnent à être faites par le pouvoir exécutif, cela ne signifie pas que celui-ci doive avoir la liberté qu'il possédait sous l'empire de la loi de 1810.

Il faut que son choix soit dicté par les mérites des candidats tels qu'ils sont révélés par une épreuve instituée dans ce but. A ce point de vue général, le système inauguré par les décrets de 1906 et de 1908 mérite d'être approuvé. Mais la grande question qui se pose est celle de savoir si cette épreuve doit consister dans un concours ou dans un examen. Nous

n'hésitons pas quant à nous à pencher pour le concours, et par suite, nous préférons le système de 1906 à celui de 1908. Constatons d'abord que c'est une véritable anomalie que de ne pas voir en France la magistrature recrutée par la voie du concours et se distinguer ainsi sans raison des autres administrations; les professeurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire, les auditeurs au Conseil d'État, les inspecteurs des finances, les membres du corps diplomatique et consulaire, les fonctionnaires de l'enregistrement, les rédacteurs des ministères, etc., sont recrutés par la voie du concours, et il est remarquable que jamais une critique tant soit peu sérieuse n'ait été élevée contre ces différents corps. Le concours élimine, en effet, tous les éléments qui par un côté ou un autre présentent de graves lacunes, et de plus, cette élimination se fait par elle-même, la loi rigide du concours ne permettant pas sous peine de commettre une grande injustice de préférer un candidat inférieur à un candidat supérieur. L'examen au contraire permet sans injustice de déclarer aptes à entrer dans la magistrature des candidats plus ou moins capables; en apparence tout au moins on ne cause aucun préjudice aux candidats supérieurs en plaçant simplement à côté d'eux des candidats inférieurs. Il n'en est pas moins vrai que de cette façon on cause un grave préjudice au corps même de la magistrature. Il n'est pas bien sûr d'ailleurs que même

les bons candidats ne soient lésés, car par suite de circonstances diverses, ils pourront être dans l'avancement primés par des candidats qui n'auraient jamais dû être magistrats.

Nous ne nous contenterions pas de l'idée du concours, nous voudrions qu'il fut très sérieusement réglé et que notamment le ministre de la Justice fut, comme dans la proposition de M. Pontois, obligé de respecter rigoureusement l'ordre de classement des candidats par le jury pour procéder aux nominations. D'autre part, nous estimerions que la composition écrite sur une question de droit théorique existât comme dans le décret de 1906 et que d'autre part le jury ne renfermât pas que des praticiens, mais aussi comme dans le décret Dufaure un professeur de droit, tout au moins, afin de se rendre bien compte des connaissances générales du candidat.

On a élevé des objections contre l'institution du concours. Il est extrêmement facile de les réfuter. Une objection pour ainsi dire de circonstance consiste à dire que le concours pourrait écarter des candidats de la magistrature ; la tentative de 1907 l'a prouvé. Mais, c'est précisément ce qui serait souhaitable, ce jour-là le problème de la réduction des magistrats et de la suppression des petits tribunaux que nous examinerons plus loin serait résolu. D'autant qu'au bout de quelques années le concours de la magistrature grouperait autant de candidats que celui

de tout autre administration. On prétend aussi que le concours ne permet pas d'apprécier la moralité des candidats pas plus que leurs connaissances pratiques et leur étendue de jugement. Mais l'examen professionnel ne le permet pas davantage et il est entendu, ainsi que cela existe, qu'un certain stage de pratique serait exigé et qu'une enquête préalable aurait lieu sur la moralité du candidat avant de le laisser présenter au concours. Mais afin de garantir le principe d'accès à toutes les fonctions, le candidat auquel on refuserait de le laisser se présenter au concours aurait le droit de connaître le motif du refus et le droit de se justifier devant l'autorité compétente, procureur général, premier président ou ministre.

Le décret de 1908 a eu raison de porter la condition préalable d'un stage chez un avoué de un an à deux ans, mais on ne voit pas pourquoi le stage d'attaché demeure fixé à un an et équivaut à un stage de deux ans chez un avoué.

Disons enfin que le décret de 1908 se distingue de celui de 1906 en ce qu'il n'accorde plus une prime au doctorat. A notre avis, non seulement le doctorat devrait donner lieu à une prime, mais il devrait être une condition nécessaire pour prendre part au concours de la magistrature d'autant que stage professionnel et doctorat peuvent se faire ensemble.

## CHAPITRE II

### De l'avancement dans la magistrature

Tout se tient dans la réforme de la magistrature mais plus particulièrement la question de la nomination et celle de l'avancement. Rien n'est fait quand on a posé les principes d'un recrutement sérieux, si l'on ne prend soin ensuite d'assurer un avancement sûr et à l'abri de l'apparence même du favoritisme. C'est ce qu'ont pensé un grand nombre d'hommes d'État de la Troisième République avant que les décrets de 1906 et de 1908 n'aient essayé de réaliser la réforme.

Dans sa proposition de loi du 21 novembre 1889, M. le député Pontois proposait le système suivant. Il instituait dans chaque chef-lieu de Cour d'appel une commission ainsi composée : 1° un membre de chacun des Conseils généraux des départements du ressort de la Cour, nommé par ses collègues, chaque année ; 2° un nombre égal au nombre des délégués des Conseils généraux, de conseillers de la Cour d'appel désignés en assemblée générale ; 3° un délégué

de l'Administration nommé par le ministre de l'Intérieur ; 4° le Premier Président de la Cour d'appel ; 5° le Procureur général près la Cour d'appel. Cette commission devait être présidée par le Premier Président et se réunir une fois par an dans la quinzaine qui précède la fin de chaque année judiciaire pour arrêter les tableaux de présentation à l'avancement. Remarquons dès maintenant que cette commission était plutôt mal composée en ce sens qu'elle comprenait des éléments dont on ne s'explique pas la présence. Que venaient faire, par exemple, dans cette commission des délégués des Conseils généraux et un délégué de l'administration de l'intérieur ? Outre que ces délégués risquaient de manquer de compétence professionnelle ils auraient peut-être été portés à se laisser influencer par des considérations étrangères au fonctionnement de la magistrature. Comme nous l'avons déjà dit, un conseiller général a un mandat politique à suffrage trop restreint pour être complètement étranger et indépendant de ses électeurs. Il vaut mieux lui épargner des missions aussi délicates que celles de l'avancement des magistrats dans son ressort.

Dans l'esprit de M. Pontois, d'ailleurs, les commissions d'avancement du ressort devaient tenir compte de certains éléments légaux pour leurs propositions et n'étaient pas complètement libres. En ce qui concerne tout d'abord les tribunaux de première

instance, l'avancement était distinct pour les magistrats assis et les membres du Parquet, sauf toutefois certaines exceptions que nous verrons plus loin. Nul membre d'un tribunal de première instance ne pouvait être nommé à des fonctions de la classe immédiatement supérieure qu'après deux années au moins d'exercice de sa fonction ; d'autre part nul ne pouvait être nommé conseiller dans une Cour d'appel avant 35 ans et s'il n'exerçait depuis deux années au moins des fonctions de deuxième catégorie, telles que les organisait la proposition Pontois, dans les tribunaux de première instance ou depuis plus de cinq ans les fonctions de la troisième catégorie ou de juge de paix à Paris. Nul ne pouvait être nommé président de Chambre dans une Cour d'appel, s'il n'était âgé de 40 ans et s'il n'était depuis trois années conseiller de Cour d'appel ou depuis un an président d'un tribunal de première instance de première classe. Nul ne pouvait être nommé Premier Président de cour d'appel, s'il n'était âgé de 45 ans et s'il n'était depuis deux ans président de Chambre d'une Cour d'appel, juge à la Cour d'appel de Paris ou depuis trois ans président d'un tribunal de première instance de première classe. La proposition Pontois prévoyait un avancement spécial pour les magistrats du ressort de la Cour de Paris, mais il spécifiait bien que ces magistrats étaient pris indistinctement dans tous les autres ressorts et il indiquait à quelles conditions.

Pour être nommé à la Cour de cassation, il fallait avoir 45 ans et occuper depuis deux ans les fonctions de président de Chambre à la Cour de Paris ou de Premier Président d'une autre Cour d'appel ; de plus ce magistrat devait être présenté par l'Assemblée générale de la Cour de cassation. Cette dernière condition était aussi nécessaire pour être nommé président de Chambre à la Cour de cassation ou Premier Président ; de plus, il fallait, pour être président de Chambre exercer depuis deux ans les fonctions de conseiller à la Cour de cassation ou être président du tribunal de la Seine, et pour Premier Président avoir 50 ans et exercer les fonctions de Premier Président de la Cour de Paris ou de président de Chambre à la Cour de cassation.

Enfin les membres du ministère public ne pouvaient débiter que par des fonctions auprès des tribunaux de première instance de dernière classe et ne s'élever à la fonction immédiatement supérieure qu'au bout de deux ans d'exercice des premières fonctions. Le projet suit à leur sujet pour la nomination aux grades supérieurs des règles correspondant à celles de la magistrature assise. Après trois années d'exercice de leurs fonctions, les membres du ministère public à quelque ordre de juridiction qu'ils appartenissent pouvaient être nommés aux fonctions du siège assimilées à celles qu'ils occupaient. C'est en cela que l'avancement de la magistrature assise et

celui du ministère public n'étaient pas complètement indépendants.

Lorsqu'en tenant compte de ces règles les commissions des divers ressorts avaient établi leurs propositions d'avancement, ces propositions étaient fondues en un tableau général et arrêtées d'une manière définitive par une Commission de classement se réunissant à Paris chaque année au mois de septembre sous la présidence du garde des Sceaux. Cette commission comprenait : le premier président de la Cour de Cassation, les présidents de Chambre de cette Cour ainsi que le procureur général, quatre sénateurs et quatre députés nommés par la Chambre et le Sénat, le premier président et le procureur général près la Cour d'appel de Paris, et alternativement chaque année les premiers présidents ou les procureurs généraux des diverses Cours d'appel.

Le système de M. Pontois, en dehors de la nomination des magistrats de la Cour de cassation par la Cour elle-même, a le tort de ne pas exiger un stage assez long dans chacune des fonctions judiciaires. Il autorisait des avancements beaucoup trop rapides puisque par exemple, les membres du parquet n'étaient tenus de rester que deux ans dans chacun des degrés de la hiérarchie. D'autre part, à propos de la composition de la Commission de classement, il tombe dans le même défaut que pour les commissions du ressort. On ne s'explique pas la présence de quatre députés

et sénateurs dans une commission de cette nature. Malgré tout, la proposition Pontois aurait réalisé un grand progrès à cette époque, puisque le ministre n'était soumis à aucun contrôle pour l'avancement des magistrats; cette proposition n'était cependant pas complètement satisfaisante.

Le 10 juin 1897, M. Trarieux présentait au Sénat une proposition beaucoup plus simple. Aux termes de cette proposition aucun magistrat, à l'exception de certains que nous indiquerons, ne pouvait être promu à un emploi supérieur s'il n'était inscrit au tableau d'avancement. Ce tableau devait être dressé par une commission supérieure de classement comprenant : 1° le premier président de la Cour de cassation ; 2° le procureur général près la même Cour ; 3° trois premiers présidents et trois procureurs généraux désignés par leurs collègues des diverses Cours ; 4° le vice-président du Conseil d'État ; 5° le doyen de la Faculté de Droit de Paris ; 6° un délégué du garde des Sceaux. A l'exception de ce délégué du ministre dont la proposition n'indique pas la qualité professionnelle, la commission était de la sorte admirablement composée et présentait toutes les garanties d'impartialité. Cette commission devait se réunir tous les ans, dans la première quinzaine du mois d'octobre, au ministère de la Justice et dresser pour les diverses catégories de fonctions judiciaires près la Cour de Cassation, les Cours d'appel et les tribunaux de pre-

mière instance, la liste des candidats sur laquelle seraient choisis les magistrats auxquels il pourrait être accordé de l'avancement dans le cours de l'année. Cette liste devait contenir un nombre de candidats égal au quart des postes de chaque catégorie. Le travail de cette commission devait s'effectuer sous la présidence du premier président à la Cour de cassation et s'exerçait sur une liste que les premiers présidents et les procureurs généraux devaient faire parvenir au ministre de la Justice avant le 15 septembre, et qui devaient comprendre un nombre de magistrats égal à la moitié des postes de chaque catégorie existant dans le ressort.

Mais la commission supérieure de classement n'avait pas dans la proposition Trarieux la direction exclusive de l'avancement. Le garde des Sceaux avait le droit, sur avis favorable de la commission de classement toutefois, de faire inscrire d'office au tableau d'avancement un magistrat qui n'aurait pas été compris dans les présentations des chefs de Cour. Il avait aussi le droit de nommer à un emploi quelconque tout candidat n'ayant pas jusque là appartenu au corps judiciaire. Ces nominations toutefois ne pourraient avoir lieu que dans la proportion du quart des vacances qui pourraient se produire. D'autre part, les présentations des chefs de Cour devaient faire connaître les titres particuliers des magistrats à l'avancement pour lequel ils étaient proposés, et les préfé-

rences qu'ils auraient témoignées en ce qui concerne les régions et les résidences où ils pourraient être appelés. Enfin la proposition Trarieux ne soumettait pas aux règles de l'avancement les nominations aux fonctions suivantes : premiers présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel ; procureurs généraux près la Cour de cassation et les Cours d'appel ; présidents du tribunal de première instance de la Seine ; procureur de la République près le tribunal de première instance de la Seine.

Ainsi que nous l'avons dit, la Commission de classement telle qu'elle était instituée par la proposition Trarieux était excellemment composée. D'autre part, le principe des présentations à cette commission par les chefs de cour avec l'indication des titres des candidats était parfait ; il faut encore louer comme correctif des pouvoirs des chefs de Cour, le droit pour le ministre de la Justice de faire porter un magistrat sur le tableau d'avancement, mais avec l'avis favorable de la Commission de classement. Cela dit, le système de M. Trarieux contenait deux très graves défauts. En premier lieu, le pouvoir reconnu au garde des Sceaux de nommer à un emploi quelconque jusqu'à concurrence du quart des vacances, un candidat n'ayant pas appartenu jusque-là au corps judiciaire, est inadmissible ; ce pouvoir aboutirait en effet, à faire primer les magistrats de carrière par des nouveaux venus et par suite à semer le découragement

dans le corps judiciaire. D'autre part, la proposition soustrayait aux règles de l'avancement les nominations dans les plus hauts postes de la magistrature : si l'on songe que le ministre pouvait nommer un nouveau-venu dans la magistrature à un emploi quelconque, il en résulte qu'un étranger au corps judiciaire pouvait du coup être mis à sa tête. Ce résultat n'est pas admissible. Sous peine de jeter la méfiance à l'égard de leurs chefs dans la magistrature, il est absolument nécessaire de soumettre les nominations dans les postes supérieurs aux règles de l'avancement, et de ne pas laisser le ministre absolument libre de son choix. Il faut que ce ministre choisisse dans la liste des noms mis sur le tableau par la Commission de classement ; ses prérogatives de Chef suprême de la magistrature seront de la sorte suffisamment sauvegardées : c'est nécessaire d'ailleurs, nous nous empressons de le dire.

Malgré tout, le système de M. Trarieux était très acceptable et avait une grande supériorité sur celui qui se trouve à la base de la proposition de M. le député Etienne Flandin du 19 juin 1902 dont nous avons déjà parlé. Tout d'abord la composition de la commission de classement était de nature à donner bien moins de garanties et de confiance à la magistrature que celle de M. Trarieux. Cette commission comprenait : le premier président à la Cour de cassation président, et le procureur général près la même cour ;

cinq membres de la Cour de cassation désignés par décret en Conseil des Ministres sur la proposition du Garde des Sceaux, renouvelables par cinquième chaque année et ne pouvant être nommés à nouveau qu'après un intervalle de deux ans ; le directeur du personnel au ministère de la Justice devait remplir auprès de la commission les fonctions de commissaire du Gouvernement. En dehors du premier président et du procureur général près la Cour de cassation, il n'y avait donc dans la Commission que des membres désignés par le Garde des Sceaux. Quoiqu'il en soit au fond, ce procédé est de nature à inspirer la méfiance au corps judiciaire qui préférera toujours avoir dans la commission comme le voulait M. Trarieux, des représentants désignés directement par lui. D'autre part, tout candidat admis pour un ordre de fonctions déterminé au tableau d'avancement pouvait être nommé à ces fonctions, quel que fût son rang et inscription au tableau. C'était encore regrettable. Un tableau d'avancement pour être efficace doit renfermer un ordre de classement qui s'impose au ministre pour les nominations. Sans cela la mesure n'atteint pas son but. La proposition Flandin renfermait une disposition plus critiquable encore ; il y était dit que le Garde des Sceaux aurait à toute époque, après avoir pris l'avis de la commission de classement, et au cas de désaccord avec elle, à charge d'en référer au Conseil des ministres, le droit de faire

inscrire d'office au tableau d'avancement un magistrat qui n'aurait pas été compris dans les présentations des chefs de cour, ou que des services exceptionnels auraient désigné à l'attention du Gouvernement postérieurement à la formation du tableau. La proposition reproduisait en outre la disposition de M. Trarieux, consistant à permettre au Gouvernement de nommer à un emploi quelconque, quelqu'un n'ayant pas appartenu jusque-là au corps judiciaire. Étant donné ces règles, l'institution du tableau d'avancement devenait parfaitement inutile. Puisqu'il était loisible au Gouvernement de porter sur le tableau qui il voudrait et de nommer qui il voudrait, le tableau d'avancement ne pouvait avoir qu'une utilité simplement apparente. D'autant que M. Flandin ajoutait aux fonctions qui échappaient aux règles de l'avancement, celles de président de chambre à la Cour de cassation.

Le décret du 18 août 1906 a reproduit dans ses lignes générales la proposition Flandin. Il pose tout d'abord le principe : qu'aucun magistrat ne peut être promu à une classe plus élevée ou à un poste comportant une augmentation de traitement s'il n'est inscrit sur le tableau d'avancement, et il ajoute que nul ne peut être inscrit au tableau qu'après deux ans de services effectifs dans la classe ou le poste qu'il occupe.

Ce délai de deux ans est, à notre avis, beaucoup

trop court ; il permet des avancements extrêmement rapides ; les diverses classes de la magistrature peuvent avec ce système être franchies très vite. Il ne faudrait pas permettre qu'au bout de deux ans on pût de nouveau être porté sur le tableau et avancer. Le décret adopte la composition de la commission de classement telle qu'elle résultait de la proposition Flandin sauf que le nombre des conseillers à la Cour de cassation est ramené à quatre et que tous les directeurs du ministère de la Justice en font partie. Nous ne pouvons que répéter ici les critiques que nous avons déjà dirigées contre la nomination des conseillers par décret sur la proposition du ministre de la Justice. Le décret ne reproduit heureusement pas la disposition permettant de faire des inscriptions d'office sur le tableau. Les propositions sont faites à la Commission par l'intermédiaire des Premiers Présidents et des Procureurs généraux, qui consultent les présidents de tribunaux et les procureurs. Malheureusement le ministre peut nommer d'après ce décret, sans tenir compte de l'ordre de classement et d'autre part, le tableau n'a qu'une vertu négative puisque le ministre n'est pas obligé de nommer tous les magistrats portés sur le tableau, et que les magistrats n'y sont pas nécessairement maintenus l'année suivante. Enfin le décret a le grave tort de ne pas soumettre aux règles du tableau de classement, non seulement les nominations aux fonctions de premier président,

de procureur général, mais encore celles de conseiller à la Cour de cassation. Le tableau d'avancement se trouve ainsi ne pas fonctionner au sommet du Corps judiciaire, ce qui est profondément regrettable. Le décret favorise d'autre part l'entrée dans la magistrature sans inscription au tableau d'avancement d'éléments étrangers à la magistrature. Les fonctions précédemment occupées par ces personnes ne justifient pas, dans tous les cas, l'exception faite en leur faveur. C'est ainsi que si l'on s'explique très bien l'entrée directe dans la magistrature des professeurs et agrégés des Facultés de Droit on voit moins la raison qui a fait adopter la même règle en faveur des conseillers de préfecture après dix ans d'exercice de leurs fonctions. Signalons un dernier défaut du décret de 1906 : les magistrats n'étaient pas proposés pour l'avancement d'une manière générale, mais pour tel poste. Cela permettait au ministre qui déjà n'était pas obligé de nommer les magistrats sur le tableau de trouver une excuse singulièrement facile pour ne pas donner de l'avancement à un magistrat même méritant en faisant remarquer qu'il n'y avait pas de vacances dans le poste pour lequel il était désigné, alors qu'il y en aurait eu dans une catégorie de postes équivalents.

Le décret du 18 août 1906 a été remplacé presque en totalité aussi bien au point de vue de l'avancement que des nominations par le décret du 13 février 1908. Nous nous empressons de dire d'ailleurs que le sys-

tème consacré par le nouveau décret donne peut-être encore aux magistrats moins de garanties que celui de 1906. Sans doute il renferme un premier avantage : le tableau d'avancement est désormais dressé sans désignation du poste que les magistrats peuvent être appelés à occuper. Les magistrats proposés pour l'avancement ont donc plus de chances d'être nommés à un poste supérieur puisque le choix du ministre n'est pas limité à une catégorie spéciale de fonctions. Mais à côté de cet avantage les inconvénients sont nombreux. Tout d'abord le tableau d'avancement est dressé par le garde des Sceaux sur la proposition de la Commission de classement ; la composition de cette commission reste la même ; nous l'avons déjà critiquée par comparaison avec celle de M. Trarieux, comme ne donnant pas, en apparence tout au moins, suffisamment de garanties aux magistrats. Or il se trouve qu'avec le décret de 1908, ce n'est même plus cette commission qui fait le classement, mais bien le ministre sur sa proposition. Autant dire que l'avancement est de nouveau mis entre les mains du ministre. Sans doute les magistrats portés sur le tableau risqueront davantage de ne pas être déçus et d'avoir l'avancement que fait présumer l'inscription au tableau, mais ce pseudo-avantage ne compense pas le vice fondamental du système. A cela près le décret de 1908 reproduit les dispositions du décret de 1906 ; en un sens on peut dire qu'il le fait

revivre plutôt qu'il ne le supprime. On peut toutefois signaler entre eux des différences de détail. C'est ainsi que si officiellement un magistrat n'est pas présenté pour tel poste, toutefois dans la notice individuelle concernant chaque magistrat présenté, les premiers présidents et les procureurs généraux font connaître à titre indicatif la nature du poste, du Parquet ou du siège pour lequel celui-ci paraît plus particulièrement désigné par ses aptitudes spéciales. C'est là une disposition excellente, qui mériterait d'être scrupuleusement respectée dans toutes les nominations. Disons que le décret de 1908 s'est en grande partie inspiré d'un projet de loi déposé à la Chambre des députés le 26 février 1907 par M. le garde des Sceaux Guyot-Dessaigne.

Plusieurs décrets complémentaires sont intervenus depuis le décret du 13 février 1908, notamment les décrets du 10 décembre 1908, 9 mars et 20 juin 1910, 10 avril 1912. Ces décrets concernent des questions de détail qui n'altèrent pas le système du décret du 13 février 1908, mais plutôt les appliquent. Nous ne les examinerons donc pas, puisque nous nous proposons avant tout d'étudier la question d'ensemble de la réforme de la magistrature. Dans leur proposition de loi du 19 janvier 1912, MM. les députés Emmanuel Brousse et Pradet-Balade reviennent au système du décret de 1906 tout en l'améliorant. D'après leur proposition un tableau d'avancement serait institué pour

les juges et les substituts de première instance. Pour y figurer les juges devraient avoir quatre ans de services et les substituts trois, c'est un grand avantage sur les décrets de 1906 et de 1908 qui favorisent beaucoup trop les avancements rapides en n'exigeant qu'un séjour de deux ans dans chaque poste. MM. Brousse et Pradet-Balade reviennent d'autre part au tableau d'avancement dressé par la Commission et non par le ministre. Cette commission serait composée simplement de cinq conseillers à la Cour de cassation et du Secrétaire général du ministère de la Justice, président; autrement dit, le représentant du ministre serait président, c'est là un point défectueux; la proposition a ainsi une tendance à revenir indirectement au décret de 1908.

Nous croyons, quant à nous, qu'une réforme sérieuse portant sur l'avancement dans la magistrature doit prendre pour base la proposition Trarieux, à laquelle il conviendrait d'ajouter certaines améliorations. Il est nécessaire, en premier lieu, que l'avancement soit réglé par une Commission d'avancement et non par le ministre; il faut que cette commission comprenne une majorité de magistrats et que parmi ces magistrats certains soient délégués par leurs collègues, comme le demandait M. Trarieux, par le moyen de l'élection. Il serait enfin à souhaiter que le tableau fut dressé par ordre de mérite, que le garde des Sceaux fut obligé de nommer tous les magistrats

portés sur le tableau et de respecter pour l'ordre des nominations le classement de la Commission. L'avancement se trouverait ainsi réglé d'une manière tout à fait équitable.

## CHAPITRE III

### De l'inamovibilité de la magistrature

Le problème de l'inamovibilité ne concerne que la magistrature assise. La question se présente d'ailleurs de la manière suivante : les multiples projets ou propositions de réforme de la magistrature n'ont jamais eu pour objectif l'inamovibilité des membres du Parquet : il ne pouvait pas en être autrement : de par leurs fonctions les magistrats debout doivent être forcément amovibles : mais les propositions de réforme ont, de plus, tendu en grand nombre à la suppression de l'inamovibilité de la magistrature assise. C'est cette question que nous devons maintenant examiner en tenant compte des particularités et de la variété des propositions, qui ont vu le jour sous la Troisième République. Ces propositions se groupent d'ailleurs en deux catégories qu'il convient de bien distinguer.

Les unes sont des propositions de circonstance ; sans s'attaquer au principe même de l'inamovibilité et vouloir le supprimer d'une manière absolue, elles

tendaient à en suspendre les effets pendant quelques temps, de manière à permettre au ministre d'épurer la magistrature, d'en extraire tous les éléments hostiles à la République : ces propositions ont abouti à la loi du 30 août 1883, mais, elles se sont renouvelées depuis. A côté de ces propositions, il en existe d'autres beaucoup plus générales qui voudraient proscrire d'une manière absolue l'inamovibilité, mettre les magistrats assis dans la même situation que les magistrats debout.

« C'est donc en les étudiant que nous examinerons du même coup la valeur du principe de l'inamovibilité.

## SECTION I

### Suspension de l'inamovibilité

Étudions tout d'abord les propositions de circonstance celles qui, tout en ne s'attaquant pas au principe même de l'inamovibilité, voulaient en suspendre l'application pendant un certain temps.

Une proposition fut présentée en ce sens à la Chambre des députés le 22 mars 1879 ; elle portait pour titre : « proposition de loi tendant à prescrire une investiture nouvelle de tous les magistrats actuellement en fonctions » : elle portait les signatures de Floquet, Clémenceau, Lockroy, etc... Son titre indique déjà l'esprit qui l'inspirait ; mais il est nécessaire,

pour bien se rendre compte de la portée de ces propositions de circonstance, de rappeler l'exposé des motifs qui précédait cette proposition (1). « Nous ne  
« venons point, disaient les signataires, proposer à  
« la Chambre la réforme de l'organisation judiciaire  
« actuellement existante, bien que cette réforme soit  
« aujourd'hui signalée par les esprits les plus émi-  
« nents comme une nécessité politique et sociale de  
« premier ordre. Nous faisons à cet égard toutes  
« réserves et nous tenons à déclarer que la propo-  
« sition que nous soumettons à la Chambre n'impli-  
« que, à aucun titre et à aucun degré, l'approbation  
« du régime actuel. Mais, en attendant que cette  
« réforme nécessaire ait été mûrement étudiée, nous  
« avons pensé qu'une mesure essentielle était impé-  
« rieusement commandée par les circonstances, par  
« les abus, par les scandales qui se sont récemment  
« produits et dont nous sommes chaque jour encore  
« les témoins. Nous demandons que les magistrats  
« actuels reçoivent l'investiture du Gouvernement  
« républicain et nous estimons que, sans cette inves-  
« titure, ils ne peuvent, ni en raison, ni en droit,  
« conserver les fonctions qu'ils exercent. Lorsque  
« les juges reçoivent leurs fonctions d'un Gouverne-  
« ment avec garantie expresse et officielle que ces

1. Chambre des députés, Session de 1879. Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mars 1879.

« fonctions ne leur seront point enlevées, quelles  
« que soient leurs opinions, quelle que soit leur atti-  
« tude politique, quelles que soient leurs pratiques  
« et leurs sentences, on peut soutenir que cette garan-  
« tie engendre chez les magistrats une dignité, une  
« fermeté, une indépendance précieuses, bien que par  
« les combinaisons de l'avancement rapide, ou de  
« l'immobilisation, ou même de l'amoindrissement,  
« par les mille faveurs et les mille disgrâces dont le  
« pouvoir dispose cette garantie soit purement illu-  
« soire. Mais quoi qu'il en soit du principe de l'ina-  
« movibilité judiciaire, il est clair que l'engagement  
« pris à cet égard par un gouvernement ne lie point  
« le Gouvernement qui lui succède. » Les signataires  
énonçaient ainsi un principe extrêmement dangereux  
que nous examinerons.

Mais il est nécessaire auparavant d'exposer la ma-  
nière dont les signataires entendaient le justifier en  
s'appuyant sur les Gouvernements antérieurs. « Le  
« Gouvernement du Deux-Décembre, disaient-ils, est  
« tombé sous le poids de ses crimes et de ses hontes ;  
« la déchéance des Bonaparte a été solennellement  
« proclamée ; les institutions de l'Empire ont été  
« brisées ; un régime de paix, de liberté d'ordre réel  
« a succédé à ce régime de compression, de démora-  
« lisation et d'aventures qu'a subi la France pendant  
« dix-huit années, et la République serait tenue d'ac-  
« cepter aveuglément, en ce seul point, l'héritage de

« l'Empire ! » C'est ce qui nous semble insoutenable. Lorsque la Restauration parut en 1815, les juges de tous les degrés furent minutieusement et rigoureusement révisés. Ce ne fut point à l'incapacité et à l'indignité que s'en prit le gouvernement de Louis XVIII, ce fut aux opinions, aux sentiments, aux tendances politiques. Les plus savants magistrats furent écartés impitoyablement sur le seul soupçon de leur attachement à l'Empereur ou de leur dévouement aux principes de 89. En 1830, le maintien des magistrats de la Restauration ne fut admis qu'après des discussions ardentes, et les critiques des hommes les plus mesurés s'élevèrent avec force contre cette révolution des Chambres. La Constitution de 1848, tout en consacrant le principe de l'inamovibilité judiciaire avait inscrit dans son article 13 cette disposition : « La loi  
« d'organisation judiciaire déterminera le mode spé-  
« cial de nomination pour la première composition  
« des nouveaux tribunaux. » C'était indiquer clairement la nécessité logique d'une revision, d'une investiture républicaine, dont personne ne contesta la haute convenance politique dans le cours des débats. Mais ces sages prescriptions constitutionnelles restèrent provisoirement non appliquées et lorsque, au mois d'avril 1849, l'organisation judiciaire fut discutée, le parti réactionnaire avait repris courage et puissance, et l'Assemblée Nationale, au mépris de la Constitution, maintint purement et simplement la magistrature, telle

qu'elle avait été instituée par la Restauration, puis complétée par la Royauté constitutionnelle. Il était nécessaire de reproduire l'historique mis en tête de leur proposition de loi par les signataires, parce que précisément il se retourne contre eux ; nous aurons à revenir sur ce point.

Les auteurs de la proposition concluaient ainsi :  
« Il ne nous convient pas de diriger ici de longues  
« incriminations contre la magistrature actuelle, nous  
« nous bornerons à dire que, depuis quelques années,  
« la conscience publique s'est souvent indignée. L'in-  
« dulgence ou les rigueurs excessives ont paru bien  
« moins inspirées par la passion du droit, de la jus-  
« tice, de la sécurité sociale, que par les combinai-  
« sons d'une politique violente, insidieuse et hostile.  
« Mais, en laissant même à l'écart ces graves consi-  
« dérations, la proposition que nous soumettons à la  
« Chambre se motive en un seul mot : Par qui les  
magistrats actuels, en très grande majorité ont-ils  
« été choisis ? Par l'Empire. D'où vient leur mission  
« de judicature ? De l'Empire, c'est-à-dire d'un ré-  
« gime qui exigeait de tous ses fonctionnaires l'asser-  
« vissement, le dévouement absolu, la complicité per-  
« manente, énergique et active. A ce seul titre de  
« l'origine la magistrature doit être révisée ; et de  
« cette revision nécessaire doit sortir une investi-  
« ture qui seule peut remettre aux juges des pou-  
« voirs légaux et constitutionnels. Si cette revision

« logiquement indispensable nous montre les magis-  
« trats pénétrés obstinément des traditions de l'Em-  
« pire, si elle nous les montre ennemis déclarés du  
« gouvernement de justice et de liberté que s'est  
« donné la France, si nous les trouvons faussant la  
« grande balance dont ils ont le dépôt, abusant de  
« leur puissance et de leur prestige pour s'associer  
« aux factieux et aux conspirateurs, alors il faut le  
« reconnaître, les éliminations ne seront qu'une œuvre  
« de haute raison et de sage politique. Si, au contraire  
« cette grande enquête réduit à néant les suspicions  
« qui planent aujourd'hui sur la magistrature, si elle  
« met en lumière, non seulement la science et l'ex-  
« périence des juges actuels, mais leur impartialité,  
« leur équité, leur droiture, leur sincère dévouement  
« à la France républicaine, une confirmation écla-  
« tante de leurs pouvoirs les affermira sur leurs sièges  
« et leur communiquera une autorité nouvelle pré-  
« cieuse à tous les titres. »

Nous avons tenu à reproduire l'exposé des motifs de cette proposition parce qu'elle constitue le type de ces propositions de circonstance dont nous nous occupons, et qu'elle nous servira plus loin de base de discussion. Le dispositif de cette proposition était ainsi conçu :

Article premier. « Dans le délai de trois mois à  
« partir de la promulgation de la présente loi, le Gou-  
« vernement devra conférer l'investiture aux magis-

« trats actuels de tous les ordres et de tous les degrés ».

Art. 2. — « Tous les magistrats qui, d'ici à l'expira-  
« tion de ce délai n'auront pas reçu l'investiture pour-  
« ront être admis à obtenir une pension de retraite,  
« s'ils ont au moins 50 ans d'âge et au moins vingt ans  
« de services effectifs. La pension sera calculée, en  
« ce cas, sur la moitié de la moyenne des cinq der-  
« nières années. »

La proposition Floquet et Clemenceau fut reprise sous une autre forme à la Chambre des députés par un projet de loi déposé le 20 janvier 1880 par M. le Garde des Sceaux Cazot et tendant à la réorganisation du personnel de la magistrature. Ce projet portait sur la réduction du nombre des magistrats et des tribunaux. Il supposait donc le renvoi d'un certain nombre de magistrats, par suite la suspension de l'immovibilité. Mais ce projet était moins brutal que la proposition précédente ; il ne mettait pas en avant la nécessité d'une investiture républicaine et supposait que tous les magistrats en fonctions ou seraient remplacés au bout d'un certain temps, ou seraient mis à la retraite : « La réduction du personnel judiciaire  
« et la suppression de certains tribunaux auront pour  
« conséquence forcée, disait le garde des Sceaux, la  
« réorganisation générale des tribunaux et des Cours.  
« Il ne serait point, en effet, admissible que le Gou-  
« vernement fut obligé de se priver des services des  
« magistrats distingués appartenant aux Cours et tri-

« bunaux sur lesquels la réduction va porter, et qu'il  
« fut en même temps contraint de conserver les  
« magistrats moins méritants dans les Cours et tribu-  
« naux non frappés de réduction. » Aussi l'article  
déclarait-il que « les réductions nécessitées par appli-  
cation des règles ci-dessus établies porteront sur l'en-  
semble du personnel indistinctement », mais le texte  
ajoutait : « Les magistrats qui n'auront pas été com-  
pris dans la nouvelle organisation conserveront leur  
titre et leur traitement jusqu'à ce qu'ils aient été  
replacés ou jusqu'à ce qu'ils aient été mis à la retraite ». N'empêche que l'inamovibilité était ainsi suspendue.

Une proposition de loi de M. le député Varambon en date du 27 janvier 1880 aboutissait au même résultat. Elle renfermait un article transitoire ainsi conçu : « Il sera procédé dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, à la reconstitution générale des Cours et Tribunaux. Pour opérer cette reconstitution, pour procéder aux réductions et aux nouvelles nominations nécessaires, le ministre de la Justice, garde des Sceaux, pourra exceptionnellement et pour cette circonstance seulement, dans ce même délai d'un an, admettre d'office à la retraite tout magistrat qui aura au moins vingt ans de service. » L'idée de la suppression de l'inamovibilité était encore plus nettement exprimée dans la proposition de loi de M. le député Martin Feuillée du 2 février 1882. Il était dit dans les : « Dispositions transitoires et fina-

les », article 105 : « Il sera procédé dans le délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi, à l'organisation du personnel des cours et tribunaux en conformité des articles qui précèdent. » Article 106 : « Les magistrats qui dans la nouvelle organisation n'auraient pas été maintenus et qui auront moins de six ans de services, recevront une retraite égale au quart de leur traitement ; ceux qui auront plus de six ans de services recevront une retraite égale à la moitié de leur traitement ; ceux de ces magistrats qui auront plus de trente ans de service pourront réclamer une retraite proportionnelle à leurs années de services et calculée sur la moyenne de leurs traitements pendant les six dernières années. Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, les juges de paix pourront être d'office mis à la retraite dans les mêmes conditions : ». M. Martin Feuillée suspendait donc l'inamovibilité, mais il posait comme condition rigoureuse le principe pour tout magistrat écarté, du droit à la retraite. Le projet de loi déposé le 16 février 1882 à la Chambre des députés par M. le garde des Sceaux Humbert reproduisait le texte de M. Martin Feuillée. Nous arrivons ainsi à la loi du 30 août 1883.

Puisqu'on ne voulait pas procéder à la réorganisation de la magistrature en laissant les suppressions se faire par voie d'extinction, autrement dit par la mort des titulaires des sièges supprimés, qu'on vou-

lait recourir à la suspension de l'inamovibilité, on avait le choix entre deux systèmes; on pouvait tout d'abord, conformément au projet déposé le 20 février 1880 par M. le garde des Sceaux Cazot, suspendre l'inamovibilité d'un certain nombre de magistrats seulement, de ceux correspondant aux sièges supprimés. On pouvait en second lieu faire porter la suspension de l'inamovibilité sur tous les magistrats indistinctement. L'immense majorité ne songeait pas en effet à ce moment, à supprimer d'une manière absolue l'inamovibilité de la magistrature. On se décida finalement pour la suspension de l'inamovibilité à l'égard de tous les magistrats. L'article 11 de la loi du 30 août 1883 porte : « Dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la présente loi, il sera procédé par application des règles ci-dessus établies à la réduction du personnel des cours et tribunaux. Les éliminations porteront sur l'ensemble du personnel indistinctement. Le nombre des magistrats éliminés soit parce qu'ils n'auraient pas été maintenus dans les fonctions judiciaires, soit parce qu'ils n'auront pas accepté le poste nouveau qui leur a été offert, ne pourra dépasser le chiffre des sièges supprimés. Ne seront pas maintenus, à quelque juridiction qu'ils appartiennent, les magistrats qui après le 2 décembre 1851 ont fait partie des commissions mixtes. »

Avant d'examiner l'opportunité et la valeur théori-

que d'une semblable mesure, disons qu'une mesure de même nature a été préconisée par tous ceux qui ont déposé dans la suite des propositions de réforme de la magistrature. Au moment où la discussion de la loi du 30 août 1883 allait presque s'engager, MM. les députés Versigny et Bernard allaient, dans une proposition du 23 février 1882, jusqu'à donner au pouvoir exécutif toute faculté pour procéder à la réorganisation de la magistrature comme il l'entendrait : « Toute faculté, disait l'article 16, est donnée au pouvoir exécutif, sous sa responsabilité, de créer ou de supprimer des tribunaux et cours insuffisamment occupés, par décret d'administration publique, après avoir pris l'avis de la Cour du ressort et de la Cour de cassation. Le pouvoir exécutif pour l'exécution de la loi est autorisé, pour une année seulement à dater de sa promulgation, à nommer directement le personnel des cours et des tribunaux, soit en puisant dans le corps de la magistrature, soit dans le barreau ou le personnel des officiers ministériels. »

M. Pontois dans sa proposition du 21 novembre 1889 et MM. Emmanuel Brouse et Pradet-Balade dans leur proposition du 29 janvier 1912, mettent en avant des dispositions semblables pour arriver à la réalisation des réformes qu'ils préconisent.

Il est donc un fait certain : la suspension de l'innovabilité de la magistrature a été proposée à plusieurs reprises au cours de la Troisième République ; elle l'a

été à ses débuts, afin de permettre une épuration du personnel et d'empêcher que des magistrats notoirement hostiles aux institutions républicaines pussent conserver leurs sièges. C'est dans ce but que l'article 11 de la loi du 30 août 1883 a effectivement suspendu l'inamovibilité ; et cette loi a aussi donné satisfaction à cette première catégorie d'auteurs de propositions. Mais, ce n'est pas tout : depuis la loi du 30 août 1883, nous l'avons vu, un grand nombre de propositions ont mis de nouveau en avant la suspension de l'inamovibilité, non plus dans le but d'exclure des magistrats hostiles au régime, mais dans le but simplement de parvenir à la diminution du nombre des magistrats à la diminution et à la transformation des tribunaux. En d'autres termes, la suspension de l'inamovibilité a été considérée par un grand nombre d'auteurs de propositions comme la condition nécessaire d'une réforme de la magistrature. Le moment est venu de nous demander ce qu'il faut penser de cette mesure.

Au moment de la discussion de la loi du 30 août 1883, l'argument principal en faveur de la suspension de l'inamovibilité consista à dire qu'au moment d'un changement de régime la Constitution primait tout, qu'un Gouvernement précédent ne pouvait à aucun point de vue lier les mains au Gouvernement qui suivait : « La première des inamovibilités, disait M. de Ponnier à la tribune de la Chambre des députés, c'est

celle de la Constitution. Le pouvoir du juge dérive d'un pouvoir supérieur, de cette loi fondamentale ; quand la Constitution est brisée, il n'y a plus d'immovibilité pour le juge (1). » Il est certain qu'au moment d'une Révolution, d'un changement de Gouvernement, il est loisible à celui-ci d'organiser le nouveau régime comme il l'entend, et notamment de transformer le sort des fonctionnaires ; plus spécialement un Gouvernement nouveau peut décider que les magistrats seront désormais amovibles, ou que tout en restant, en principe, inamovibles, ils pourront pendant un certain temps être déplacés, ou rétrogradés, ou même être exclus de la magistrature ; toutes ces dispositions font partie de la nouvelle organisation administrative. Mais si cela est possible, cela ne signifie pas que ce soit opportun ; nous devons précisément rechercher s'il est bon pour un Gouvernement nouveau de commencer par procéder à de semblables mesures, s'il ne vaudrait pas mieux, pour lui, conserver dans la mesure du possible des droits acquis sous un précédent gouvernement et mettre ainsi les droits des citoyens au-dessus des changements de forme de Gouvernements. Plus spécialement puisqu'on admettait en 1883 le principe de l'immovibilité, ne valait-il pas mieux le respecter intégralement et ne pas se donner les apparences de le mettre en échec immédiatement en prononçant sa suspension ?

1. *Journal officiel*, Débats parlementaires, juin 1882, p. 800.

Les auteurs des propositions qui avaient abouti à ce résultat s'appuyaient pour ainsi dire sur la tradition, autrement dit sur la pratique des Gouvernements précédents. Avant d'examiner la valeur d'une semblable pratique, encore faut-il voir si elle a vraiment existé avec le caractère de régularité et de continuité qu'on lui a prêté en 1883. La proposition de loi Floquet, Clémenceau, Lockroy, etc. que nous avons précédemment citée faisait tout particulièrement état de cette pratique, et l'exposé qu'ils en faisaient démontre précisément que cette pratique n'a pas eu la force qu'ils lui prêtaient ; ces auteurs sont ainsi tombés dans une sorte de contradiction.

MM. Floquet et Clémenceau font tout d'abord remarquer que la Restauration épura la magistrature en se plaçant au point de vue politique et exclut impitoyablement tous les magistrats soupçonnés d'attachement pour l'Empereur. Nous nous empressons de dire que les procédés de la Restauration ne sont pas de ceux qui méritent d'être pris pour modèles par les Gouvernements. Encore faut-il voir comment à ce point de vue les choses se passèrent. Le principe de l'inamovibilité fut posé dans la Charte de 1814 qui déclarait : « Les juges nommés par le Roi sont inamovibles. » Cela n'empêcha pas d'exclure un grand nombre de magistrats qui n'avaient pas été nommés par le roi ; mais en ce qui les concernait, la règle de l'inamovibilité n'était pas sûrement violée, car d'après

le sénatus-consulte du 12 octobre 1807, les provisions à vie n'étaient délivrées qu'après cinq ans de fonctions, et il se trouvait que Napoléon n'en avait pas délivré. Malgré tout c'est là du pur raisonnement ; en fait la Restauration suspendait l'inamovibilité. Ce fut bien pis après les Cent jours. L'ordonnance du 29 juillet 1825 portait : « Les membres de l'ordre judiciaire nommés depuis le 20 mars dernier cesseront à l'instant leurs fonctions » De fait le Gouvernement réduisit le nombre des conseillers à la Cour de cassation, alla jusqu'à prononcer trois cents révocations. Il est donc certain qu'un premier exemple de suspension de l'inamovibilité existait à l'occasion d'un changement de Gouvernement.

Mais MM. Floquet et Clémenceau sont obligés de reconnaître que si en 1830 le maintien des magistrats de la Restauration fut l'objet de discussions ardentes, ces magistrats furent néanmoins finalement maintenus. Il faut dire toutefois que ce n'est pas tout à fait exact. Le Gouvernement de juillet ne jugea pas nécessaire une nouvelle investiture pour ces magistrats, mais il imposa le serment politique ; de ce chef, 319 magistrats donnèrent leur démission et par ailleurs 300 membres du Parquet furent révoqués. En fait ce résultat ne fut pas autre que si l'inamovibilité avait été suspendue ; en droit il faut reconnaître qu'il ne fut pas touché à ce principe. Il en fut de même sous la Constitution de 1848. MM. Flo-

quet et Clémenceau reconnaissent que quoique la Constitution l'eût permis, il ne fut pas procédé à l'épuration de la magistrature. Quant à la Constitution de 1832, elle ne suspendit pas l'inamovibilité à proprement parler, elle imposa simplement comme en 1830 le serment politique.

Ces quelques développements démontrent que la suspension de l'inamovibilité n'a pas été d'une manière absolue la règle pour tous les Gouvernements qui se sont succédés en France. Etait-il opportun d'en faire application en 1883 ? Non, à notre avis. Car suspendre l'inamovibilité tout en admettant le principe de l'inamovibilité aboutit à une contradiction. On semble dire qu'on consacre ce principe à partir du moment où il ne gênera plus, mais qu'en tant qu'il gêne on le supprime. Comme nous le dirons plus loin, l'inamovibilité est pour ainsi dire destinée à assurer la continuité de la magistrature, à mettre celle-ci en dehors et au-dessus des révolutions et des changements politiques. En admettant que les magistrats du régime renversé fassent de la politique sur leurs sièges, on a un moyen tout aussi simple que la suspension de l'inamovibilité pour les exclure c'est de les traduire devant le Conseil de discipline et de faire prononcer leur déchéance. Encore faut-il distinguer au sujet de la suspension de l'inamovibilité. Pour si grave que soit une mesure semblable au lendemain d'un changement de gouvernement, elle

s'explique ; le souci chez les nouveaux gouvernants d'asseoir d'une manière définitive le nouveau régime, les porte tout naturellement à constituer un Corps de magistrats absolument dévoué aux nouvelles institutions ; mais ce qu'on ne comprend pas c'est la suspension de l'inamovibilité à tout instant, quand c'est nécessaire pour procéder plus facilement à la réforme de la magistrature. Ce procédé aboutit simplement à la négation même de l'inamovibilité. Le seul moyen d'aboutir à la suppression de sièges vacants c'est de procéder par voie d'extinction. C'est ce qu'ont décidé les lois des 26 février 1901 et 31 mars 1903, qui ont supprimé certains sièges. C'est la même conception qui inspirait le projet Dufaure du 15 novembre 1876 où il était dit dans l'article 8 : « Les magistrats actuellement en fonctions dont les emplois seront « supprimés, conserveront l'intégralité de leur traitement, jusqu'à ce qu'ils aient été pourvus d'un « emploi équivalent. En cas de refus de leur part « d'accepter de nouvelles fonctions ils pourront être « mis à la retraite. »

## SECTION II

### Du principe de l'inamovibilité de la magistrature

Nous avons étudié dans nos développements précédents la suspension de l'inamovibilité. Autrement

dit nous avons supposé le principe de l'inaMOVibilité inscrit dans les lois et nous nous sommes demandé si l'inaMOVibilité pouvait opportunément être suspendue ainsi que l'a fait la loi du 30 août 1883 et que le voudraient une foule de propositions et de projets. Le moment est venu d'examiner le principe de l'inaMOVibilité en lui-même, de voir s'il mérite d'être inscrit dans nos lois. Avant de nous livrer à cet examen nous commencerons par exposer les diverses propositions de loi qui ont vu le jour sur ce point et par faire connaître en même temps les arguments invoqués par leurs auteurs pour ou contre l'inaMOVibilité. Nous ferons ensuite l'examen critique de ces arguments et nous exposerons en même temps les raisons qui, disons-le dès maintenant, nous font pencher pour la reconnaissance de l'inaMOVibilité.

Disons tout d'abord que le principe de l'inaMOVibilité est complètement étranger aux propositions qui placent la nomination des juges dans l'expression du suffrage populaire. Nous avons antérieurement exposé la teneur de ces propositions. Que le suffrage universel soit à un ou plusieurs degrés peu importe ; les juges seront irrévocables pendant la durée de leur mandat, mais c'est tout. Ce mandat est essentiellement temporaire quoique renouvelable d'après la plupart des propositions. On n'aurait pas compris l'inaMOVibilité dans de pareilles conceptions ; si vraiment on fait le suffrage universel maître de la

situation, comme ce suffrage universel se renouvelle à chaque arrivée d'électeurs à la majorité, on ne pouvait pas admettre que le vote d'une génération d'électeurs imposât pour toujours sa volonté aux générations à venir. Comme nous avons rejeté l'élection comme mode de nomination des juges, nous n'avons pas à nous occuper du principe de l'inamovibilité dans un semblable système.

Si nous passons aux autres catégories de propositions, nous commencerons par consigner celles qui consacrent le principe de l'inamovibilité. De ce nombre sont d'abord le projet de loi sur l'organisation de la magistrature présenté à l'Assemblée Nationale le 4 septembre 1871 au nom de la Commission chargée d'examiner les propositions de loi de M. Arago, Béranger, Bottieau, Delcol et de Peyramont concernant le mode de nomination et les conditions de capacité des magistrats et leur mise à la retraite. L'article 56 de ce projet portait : « les juges sup-  
« pléants, juges, vice-présidents, présidents, conseil-  
« lers, présidents de Chambre et premier président  
« sont inamovibles à partir de leur prestation de ser-  
« ment. La magistrature est constituée gardienne du  
« principe de l'inamovibilité ; les Corps judiciaires  
« ont le devoir de refuser la réception du serment  
« de tout magistrat qui serait nommé en dehors des  
« conditions légales ou en remplacement de magis-  
« trats illégalement destitués ou déplacés. » On voit

quelle sanction énergique donnait ce projet à l'ina-movibilité. On sait que ce projet s'inspirait de la proposition Arago qui aboutissait à faire de la magistrature un Corps complètement indépendant et se recrutant lui-même. Nous n'avons pas admis cette conception. La manière dont l'auteur du projet examiné sanctionnait l'ina-movibilité prouve précisément le danger qu'il y aurait à faire de la magistrature un Corps complètement autonome, devant lequel tous les autres seraient impuissants. Tout en étant partisans convaincus de l'ina-movibilité, nous estimons que la sanction de ce principe ne doit pas être le refus de réception de serment par un tribunal à l'égard de tout magistrat illégalement nommé, mais bien un recours au Conseil d'État mis à la disposition de tout magistrat illégalement destitué contre sa destitution, et mis également à la disposition de tout magistrat quelconque contre la nomination illégale d'un magistrat.

M. le député Goblet dans sa proposition du 27 janvier 1880 posait également la règle de l'ina-movibilité. Il commençait par poser dans l'article 20 le principe indiscuté de l'ama-movibilité des membres du Parquet : « Les magistrats du ministère public, disait-il, sont « nommés par le Gouvernement et peuvent toujours « être révoqués. Il en est de même des juges de paix « et de leurs suppléants. » Cela dit, M. Goblet posait la règle de l'ina-movibilité des magistrats assis ; mais

il accompagnait cette règle d'un correctif dont nous aurons à examiner la portée.

L'article 21 était, en effet, ainsi conçu : « Les juges  
« des tribunaux civils, les magistrats des Cours d'appel et de la Cour de cassation sont nommés par le  
« Gouvernement. Ils sont inamovibles. Néanmoins  
« les membres des tribunaux et des Cours d'appel  
« peuvent être déplacés sur l'avis conforme des chefs  
« de la Cour et envoyés dans un siège équivalent.  
« lent. »

M. Goblet justifiait de la manière suivante sa proposition. Il commençait par admettre la suspension de l'inamovibilité afin de procéder à la réforme qu'il préconisait : « Ces bases étant posées, disait-il, et les  
« réductions du personnel devant résulter de la suppression tant d'un certain nombre de juridictions que  
« d'un certain nombre de sièges dans les juridictions maintenues, il s'agit maintenant de reconstituer la  
« magistrature d'après ces données nouvelles, dans  
« le plus court délai possible. On ne saurait évidemment songer à n'opérer cette reconstitution que par  
« voie d'extinction, et, c'est ici qu'une certaine atteinte  
« nous paraît pouvoir être légitimement portée à la  
« règle de l'inamovibilité. Sans examiner en effet si  
« l'inamovibilité qui a été promise aux magistrats au  
« jour de leur nomination doit ou non survivre au  
« régime politique sous lequel la nomination a eu lieu  
« il est certain du moins que cette règle ne peut faire

« obstacle dans un intérêt particulier à une réorga-  
« nisation que commande l'intérêt général. S'il est  
« démontré qu'aujourd'hui un certain nombre de tri-  
« bunaux ou d'emplois judiciaires sont devenus inu-  
« tiles et qu'une réforme de l'institution elle-même  
« est nécessaire, il n'y a pas de règle ou de principe  
« qui puisse empêcher que cette réforme se fasse. La  
« seule prétention que puissent manifester légitime-  
« ment les magistrats qu'elle atteindrait, c'est que  
« leurs intérêts soient sauvegardés dans la mesure  
« du possible. Aussi proposons-nous, tout en donnant  
« au Gouvernement le droit de choisir librement pour  
« reconstituer la magistrature dans tout l'ensemble  
« du personnel, de laisser leurs traitements à ceux des  
« magistrats qui ne seraient pas désignés pour faire  
« partie de la nouvelle composition. Ces magistrats  
« pourraient de plus être ultérieurement appelés à  
« recevoir, en cas de vacance, un emploi équivalent  
« à celui qu'ils occupaient précédemment sauf, s'ils  
« refusaient, à se voir imposer une retraite propor-  
« tionnelle. »

Nous citons ces considérations à dessein parce qu'elles enlèvent, ainsi que nous l'avons démontré précédemment, toute sa force au principe de l'inamovibilité. M. Goblet admet sans hésiter que l'inamovibilité doit être suspendue, non pas pour constituer une magistrature respectueuse des nouvelles institutions, mais pour procéder simplement à une réforme

de la magistrature par les suppressions de certains sièges.

Quoi qu'il en soit, M. Goblet admet, nous l'avons dit, le principe de l'inamovibilité et le justifie de la manière suivante : « Aussitôt la reconstitution opérée, « dit-il, la règle de l'inamovibilité reprendrait son « empire. Elle devra être consacrée par la loi même « qui l'aura momentanément suspendue pour les be- « soins de la réforme à accomplir. Nous proposons « cependant d'apporter à cette règle deux exceptions, « l'une nouvelle et d'une réelle gravité, l'autre qui « existe déjà, mais qu'il est nécessaire de définir et « d'organiser avec plus de précision. L'inamovibilité, « si elle doit être conservée, en principe, comme une « garantie pour les justiciables en même temps que « pour les magistrats, ne peut pourtant pas avoir pour « effet de compromettre les droits de l'autorité publi- « que et la bonne administration de la justice. Dans « le régime actuel, le juge est inamovible, non seule- « ment en ce sens qu'on ne peut le dépouiller de sa « fonction, mais encore en ce qu'il ne peut être dé- « placé sans son consentement même pour occuper « un poste équivalent. Souvent, il arrive cependant « que tel magistrat dont, par des circonstances par- « ticulières, l'autorité s'est trouvée diminuée dans le « lieu où il siège, dont la présence est devenue une « cause de difficultés dans tel tribunal déterminé, « pourrait au contraire, être placé dans un autre tri-

« bunal avec avantage pour lui-même et pour la jus-  
« tice. Nous croyons qu'il est utile de donner au  
« Gouvernement le droit d'opérer à l'avenir un sem-  
« blable déplacement, à la seule condition d'appeler  
« le magistrat à un poste égal à celui qu'il quitte. Il  
« est bien entendu d'ailleurs qu'on ne devrait user de  
« cette faculté qu'avec une extrême réserve, on pour-  
« rait même l'entourer de certaines garanties en déci-  
« dant qu'elle ne devrait être exercée que sur l'avis  
« conforme des chefs de Cour. »

M. Goblet passe ensuite à la seconde exception qu'il apporterait à l'inamovibilité. Nous la retrouverons plus loin, car M. Goblet s'occupe en réalité du pouvoir disciplinaire. Il se demande ce que devient l'inamovibilité quand le magistrat a commis une faute et dans quelle mesure elle le protège. Contentons-nous pour l'instant d'examiner la première exception que nous venons de signaler et qui est véritablement une dérogation très grave puisque sans faute de sa part le magistrat pourrait être déplacé par le ministre sur simple avis des chefs de Cour. Pour atténuer la portée de cette conception et concilier l'idée de déplacement possible contre la volonté des magistrats avec l'idée d'inamovibilité, M. Goblet fait intervenir l'avis des chefs de Cour. Mais ce n'est pas une garantie suffisante, d'abord parce qu'elle place les magistrats sous la dépendance beaucoup trop grande des chefs de Cour qui pourraient, grâce à cet avis, se

débarrasser d'un magistrat qui leur déplairait ; ce n'est pas en second lieu une garantie suffisante, parce que les chefs de Cour pourraient se laisser influencer par la démarche même du ministre. M. Goblet dit bien qu'on ne devrait user de cette prérogative qu'avec la plus grande réserve, mais ce n'est là qu'une opinion personnelle à M. Goblet. Une fois que le droit serait inscrit dans la loi, personne ne sait l'usage fréquent ou rare qu'on en ferait. Au surplus il faut songer que ce droit de déplacement détruirait dans beaucoup de cas les avantages de l'inamovibilité parce qu'un grand nombre de magistrats tient peut-être autant à la résidence qu'à l'avancement.

Dans leur proposition de loi du 14 février 1880, MM. les députés Versigny et Bernard tout en admettant la suspension de l'inamovibilité en vue d'opérer la réforme qu'ils préconisaient entendaient établir le principe de l'inamovibilité d'une manière plus absolue. Ils disaient en effet dans leur *Exposé des motifs* : « Le principe de l'inamovibilité du juge est une des conditions inéluctables de son indépendance. Mais ce principe n'est pas tellement absolu qu'il ne doive fléchir dans les cas déterminés par la loi et à cet égard notre législation strictement appliquée est suffisante. » MM. Versigny et Bernard acceptaient donc l'inamovibilité d'une manière absolue sous réserve du pouvoir disciplinaire qui en constitue le contrepoids et que nous étudierons plus loin.

Si l'on en juge par l'*Exposé des motifs*, le projet de M. le garde des Sceaux Vallé, du 9 juin 1904, était beaucoup moins favorable au fond au principe de l'inamovibilité entendue dans toute sa portée. Après avoir proposé la suspension de l'inamovibilité afin de procéder à la réorganisation qu'il proposait, M. Vallé s'exprimait ainsi dans l'*Exposé des motifs* à l'égard de l'inamovibilité : « Nous disons suspension de l'inamovibilité et non pas suppression. Nous croyons, en effet, que l'inamovibilité est une institution utile en soi et qu'il serait fâcheux d'abolir. C'est une garantie précieuse donnée, non pas aux magistrats comme on est souvent tenté de le penser, mais aux justiciables contre le pouvoir exécutif. Mais si une pareille garantie doit être maintenue afin de ne pas laisser les justiciables à la merci du Gouvernement, elle ne saurait faire obstacle à tout progrès et à toute réforme. »

« Ce n'est point un contrat qu'on est obligé de respecter quand même, c'est encore moins un dogme inviolable.

« Il s'ensuit que l'inamovibilité peut être suspendue momentanément, toutes les fois que des raisons d'intérêt général l'exigent. Aujourd'hui la diminution du personnel judiciaire s'imposant et devant profiter au pays, ne saurait être empêchée par le respect exagéré d'une institution bonne sans doute, mais point intangible. » M. Vallé admet donc aussi le principe de l'inamovibilité et le reconnaît excellent. Malheureu-

sement, à notre avis, ce projet le sacrifiait trop facilement, en fait, en prévoyant qu'il était permis de le battre en brèche chaque fois qu'une question d'intérêt général l'exigerait. Il ne suffit pas d'admettre le principe de l'inamovibilité, il faut l'admettre avec ses avantages et ses inconvénients, s'engager à le respecter dans toute son étendue, ainsi que nous le dirons plus loin, sous peine de l'anéantir en fait.

La proposition de M. de Gauthier de Clagny du 24 octobre 1904 paraît respecter l'inamovibilité beaucoup plus que les propositions précédentes. « Nous  
« pensons, disait l'auteur de la proposition dans l'*Exposé des motifs*, que l'inamovibilité est un principe  
« qui doit être respecté et qu'il est nécessaire de retien-  
« rer l'avancement des juges au pouvoir exécutif.  
« Nous pensons même qu'on ne doit jamais porter  
« atteinte à l'inamovibilité même lorsqu'on jugerait  
« nécessaire de transformer le Corps judiciaire ; que  
« dans le cas où serait adopté un nouveau mode de  
« nomination on ne pourrait procéder pour les pro-  
« motions nouvelles que par voie d'extinction. »

C'est ainsi que l'article 37 du projet portait : « Tous  
« les membres de la magistrature assise, depuis le  
« juge de paix jusqu'au Premier Président de la Cour  
« de cassation sont inamovibles. Aucun d'eux ne  
« peut être privé de sa place ou suspendu que par  
« jugement. » Toutefois dans l'article 38 M. Gauthier admettait qu'un juge pouvait être déplacé, mais de

son consentement ou par une nomination nouvelle, c'est-à-dire par une nomination comportant de l'avancement.

Malgré tout les propositions précédentes admettent le principe de l'inaMOVibilité et reconnaissent sa valeur, quoi qu'elles détruisent en grande partie son efficacité en admettant sa suspension dans certains cas. Nous arrivons maintenant à des propositions qui rejettent le principe de l'inaMOVibilité d'une manière absolue. Nous allons les exposer avec leurs arguments à l'appui et c'est ensuite en les réfutant que nous établirons la valeur du principe de l'inaMOVibilité et que nous démontrerons que son admission est absolument indispensable.

Le 13 février 1882 une proposition de loi portant un grand nombre de signatures fut déposée sur le bureau de la Chambre des députés. Elle était ainsi intitulée : « Proposition de loi ayant pour objet la suppression de l'inaMOVibilité de la magistrature. » Elle portait notamment les noms des députés : Audiffred, Barodet, Bovier, Lapierre, Gerville-Reache, Clovis Hugues, de Lanessan, Camille Pelletan, Peytral, Jules Roche, Trystram, Viette. Cette proposition ne renfermait qu'un article unique : « Sont abrogées toutes les dispositions de lois et décrets consacrant l'inaMOVibilité de la magistrature. » Il est intéressant de voir comment les auteurs de la proposition la justifiaient. Leur plaidoyer se ramenait à dire que l'ina-

movibilité était en contradiction avec des institutions républicaines et qu'un personnel de juges inamovibles serait toujours dangereux pour la République. « Notre « organisation judiciaire qui date du Premier Empire, « disaient-ils, pouvait convenir et s'adapter à un régime monarchique où toute justice émane du roi ou « de l'Empereur et se rend en son nom. Mais chaque « fois que la République est venue, se fondant sur « le principe essentiel de la souveraineté nationale « de la justice émanant du peuple et rendue en son « nom, on a senti l'impérieuse nécessité de réformer « le pouvoir judiciaire et de l'organiser de manière à « le mettre en harmonie avec le régime démocratique. « Ce fut une des grandes préoccupations et des grandes œuvres des législateurs de la Révolution. Au « lendemain de février 1848, qui nous a donné le « suffrage universel, le gouvernement provisoire de « la Seconde République avait entrevu le but à atteindre et supprimé l'obstacle qui s'opposait le plus « puissamment à la réforme judiciaire en proclamant « l'incompatibilité absolue de l'inamovibilité de la « magistrature avec l'amovibilité des pouvoirs délégués par le peuple, seul et unique souverain perpétuel et à vie. Moins d'une année après, la réaction « ramenait la France en arrière. La constitution du « 4 novembre 1848 (art. 87) imposait à la République « le dogme monarchique de l'inamovibilité de la « magistrature et une loi organique dont le Coup

« d'État de décembre n'a pas permis l'achèvement,  
« maintenait en principe l'organisation judiciaire créée  
« par le Premier Empire et qui allait devenir pour  
« le second un docile instrument de règne. Après le  
« 4 septembre 1870, la question de la réorganisation  
« judiciaire fut mise à l'étude, mais les malheurs  
« publics et la lutte de la République pour son exis-  
« tence contre la coalition des partis monarchiques  
« en ajournèrent la solution. Et cependant même  
« pendant cette lutte apparurent divers projets de  
« réformes partielles et timides présentés et soutenus  
« par des hommes plus imbus des principes monar-  
« chiques que des principes républicains ; tant il est  
« vrai que l'opinion était pour ainsi dire unanime sur  
« la nécessité de modifier l'administration de la jus-  
« tice. Aujourd'hui le moment est venu non seule-  
« ment de s'occuper d'essais de réforme qui ne tou-  
« cheraient qu'au personnel de la magistrature, mais  
« aussi d'organiser le pouvoir judiciaire sur des ba-  
« ses véritablement démocratiques. Mais si parmi  
« les républicains qui ont foi dans le présent et l'ave-  
« nir de la République on est d'accord sur la néces-  
« sité et l'urgence d'une réforme de l'ordre judi-  
« ciaire, les meilleurs esprits paraissent divisés sur  
« l'étendue et la profondeur qu'il convient de lui  
« donner. » Après avoir énuméré les diverses pro-  
positions de lois mises en avant et montré que le  
plus grand nombre tendaient au maintien du principe

de l'inaMOVibilité et à sa suspension provisoire, les auteurs de la proposition ajoutaient : « Nous pensons qu'il faut faire un pas de plus et que pour débayer le terrain d'un obstacle qui s'oppose à la réorganisation complète du pouvoir judiciaire sur des bases véritablement démocratiques, il ne suffit pas de suspendre, il est nécessaire de supprimer l'inaMOVibilité. Nous pensons que le pays attend de nous cette mesure et que cette législation qui commence, ayant reçu pour mission d'accomplir des réformes, il n'en est pas de plus urgente que celle du pouvoir judiciaire qui doit cesser pour être en harmonie avec le régime républicain de porter l'empreinte et en quelque sorte le sceau du régime monarchique. » On voit donc que cette proposition était formelle. D'après ses auteurs l'inaMOVibilité était un dogme monarchique qu'il fallait effacer d'une manière absolue des institutions républicaines. Nous verrons plus loin qu'une semblable conception est inexacte et que rien dans le régime républicain ne s'oppose à l'admission de l'inaMOVibilité.

C'est sur cette même conception que se fondaient MM. les députés Saint-Romme, Gramet, Deluns-Montaud dans leur proposition du 8 février 1883, qui débutait par un argument ainsi conçu : l'inaMOVibilité est supprimée : « Ce que le pays exige actuellement, disaient-ils dans leur *Exposé des motifs*, c'est le renouvellement d'un personnel judiciaire qui, se sentant

couvert par l'inaMOVibilité, a cru pouvoir se mettre en opposition déclarée avec la volonté de la nation et braver impunément le Gouvernement et le pays. Il convient donc de rayer tout d'abord le prétendu principe de l'inaMOVibilité, condamné depuis longtemps et incompatible avec l'idée même du gouvernement républicain. L'inaMOVibilité en plaçant le Corps qui en a le bénéfice en dehors du mouvement national lui permet de devenir comme on le voit actuellement un centre d'opposition aux décisions du Parlement, seul représentant du suffrage universel. L'inaMOVibilité doit donc être supprimée et il y a lieu de chercher pour la magistrature un nouveau mode de recrutement, tout en assurant à son indépendance les garanties nécessaires. Il convient d'ailleurs de diminuer dans une notable proportion le nombre des magistrats et d'élever leur traitement. » M. Saint-Romme reprit dans les mêmes termes la question de la suppression de l'inaMOVibilité dans sa proposition du 18 mars 1890, sur laquelle nous n'insisterons par conséquent pas.

Le moment est venu d'examiner si vraiment l'inaMOVibilité est contraire aux institutions républicaines. Nous allons voir qu'il n'en est rien et nous montrerons ensuite que sa consécration intéresse au plus haut point la bonne administration de la justice.

Loin d'être en contradiction avec les institutions républicaines, l'inaMOVibilité est au contraire essen-

tiellement conforme à leur esprit. Tout Gouvernement républicain repose essentiellement sur le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Or le pouvoir judiciaire ne sera vraiment indépendant du pouvoir exécutif qu'avec l'inamovibilité. Cela est si vrai que la Révolution de 1789 essaya de concilier l'inamovibilité avec l'élection des juges ; elle déclara simplement que la nomination des juges ayant lieu pour un temps, leur inamovibilité se trouvait par la force même des choses limitée au point de vue du temps. Mais ainsi comprise, l'inamovibilité fut proclamée par la loi du 16 août 1790, la Constitution de 1791 et celle de l'an III. L'inamovibilité avait alors deux conséquences ; elle protégeait les magistrats contre le pouvoir exécutif qui ne pouvait pas les destituer et elle les protégeait aussi contre le peuple qui ne pouvait pas révoquer leur mandat. Il est donc certain que l'inamovibilité loin d'être incompatible avec les institutions républicaines s'harmonise parfaitement avec elles.

Cela dit, il n'est pas difficile de montrer combien la consécration de la règle de l'inamovibilité est souhaitable, autant et plus peut-être pour les justiciables que pour les juges eux-mêmes. Les magistrats tout d'abord se sentant à l'abri des atteintes du pouvoir exécutif, tout au moins au point de vue de la révocation, ont nécessairement l'esprit libre de graves préoccupations ; cette garantie attire à la magistra-

ture des éléments que le défaut de sécurité de la situation en éloignerait. Les justiciables bénéficient de cet état d'esprit et savent que les jugements seront rendus d'une manière rigoureusement conforme à la justice et en toute indépendance. Il ne faudrait pas toutefois prêter à l'inaMOVibilité des vertus qu'elle n'a pas. L'inaMOVibilité n'est rien sans un avancement dont les règles sont tracées avec soin par le législateur ; elle n'est rien non plus si le pouvoir disciplinaire n'est pas soigneusement déterminé et si le magistrat ne voit porter atteinte à son inaMOVibilité que pour des fautes réellement sérieuses. Prévost Paradol dans un passage célèbre de sa *France Nouvelle* a mis en relief d'une manière particulièrement saisissante, l'idée que nous exprimons : « L'on sou-  
« tient volontiers, dit-il, que l'inaMOVibilité est une  
« garantie suffisante d'indépendance, Rien n'est pour-  
« tant moins conforme à la logique et à la nature des  
« choses. Les serviteurs de l'État autres que les  
« magistrats ne sont pas comme eux inaMOVibles ;  
« mais ils peuvent comme eux recevoir de l'avance-  
« ment. Tous les fonctionnaires autres que les magis-  
« trats peuvent donc craindre à la fois de ne point  
« monter et de descendre. Or, qu'on se demande  
« lequel de ces deux mobiles agit le plus efficacement  
« sur l'âme des fonctionnaires aMOVibles et assure le  
« mieux leur dépendance. Est-ce la crainte de des-  
« cendre ou comme on dit, d'être destitués ? Mais

« cette crainte est presque nulle, parce que le fait  
« de la destitution est infiniment rare. C'est la crainte  
« de ne pas monter, de ne pas avancer, qui est à la  
« fois le frein du fonctionnaire français et le stimu-  
« lant toujours actif de son rêve. De ces deux mobiles,  
« ou pour mieux dire, de ces deux instruments de  
« dépendance, la crainte de descendre et la crainte  
« de ne pas monter, notre organisation judiciaire  
« supprime le premier et le plus faible, pour laisser  
« subsister le second qui est non seulement le plus  
« fort, mais le plus efficace, et l'on voudrait en con-  
« clure que cette organisation garantit suffisamment  
« l'indépendance de la magistrature (1)! » Sans doute  
l'inamovibilité ne suffit pas pour assurer l'indépen-  
dance du juge de la magistrature, mais elle contribue  
néanmoins considérablement à la réaliser. Suppo-  
sons des règles d'avancement sans l'inamovibilité  
et il est certain que le juge se sentira sous la pos-  
sibilité d'une révocation. Mais il faut bien entendre  
une inamovibilité dans le vrai sens du mot. Le juge  
ne doit pouvoir même être déplacé que pour une  
faute et après l'intervention d'un pouvoir discipli-  
naire régulier, à l'étude duquel nous arrivons mainte-  
nant. Sans cela l'inamovibilité n'est pas réelle.

1. *La France Nouvelle*, p. 158.

## CHAPITRE IV

### **Du pouvoir disciplinaire dans la magistrature**

L'organisation d'un pouvoir disciplinaire sérieux est, nous l'avons dit, la conséquence forcée de l'inamovibilité. S'il faut que le juge soit à l'abri des atteintes du pouvoir exécutif dans l'exercice de sa fonction, il faut réserver le cas où le juge commet une faute. La punition s'impose, mais encore faut-il un pouvoir disciplinaire sérieusement organisé, qui proportionne très exactement la punition à la faute et ne porte atteinte à l'inamovibilité que dans la mesure où la violation de ses devoirs par le juge le commande.

Avant d'examiner les diverses propositions relatives à la discipline des magistrats qui ont vu le jour sous la Troisième République, nous allons exposer le régime disciplinaire tel qu'il a été organisé par la loi du 30 août 1883. Nous examinerons ensuite les propositions qui mettent en avant des systèmes sensiblement différents afin de les comparer entre eux et avec la loi de 1883. Nous concluerons ainsi en pleine connaissance de cause sur ce point spécial de la réforme judiciaire.

D'après la loi du 30 août 1883, la Cour de cassation constitue le Conseil supérieur de la magistrature ; elle ne peut statuer en cette qualité que toutes Chambres réunies ; le Procureur général près la Cour de cassation représente le Gouvernement devant le Conseil supérieur. Le Conseil supérieur de la magistrature exerce tous les pouvoirs disciplinaires à l'égard des Premiers Présidents, Présidents de Chambre, Conseillers de la Cour de cassation et des Cours d'appel, des Présidents, Vice-Présidents, juges, juges suppléants des tribunaux de première instance et des justices de paix. Donc, d'après la loi du 30 août 1883, le pouvoir disciplinaire est confié au pouvoir judiciaire lui-même. Cependant il est fait une part dans l'exercice de ce pouvoir au pouvoir exécutif. En effet, aux termes des articles 16 et 17 de la loi du 30 août 1883, le Conseil supérieur ne peut être saisi que par le garde des Sceaux et il ne doit statuer ni donner son avis qu'après que le magistrat aura été entendu ou appelé. Donc c'est le pouvoir exécutif qui saisit le Conseil supérieur ; en d'autres termes, l'initiative de l'action disciplinaire est réservée au pouvoir exécutif ; mais celui-ci a une prérogative un peu plus efficace. Le garde des Sceaux a sur les magistrats de toutes les juridictions civiles ou commerciales un droit de surveillance. Il peut leur adresser une réprimande ; cette réprimande est notifiée au magistrat qui en est l'objet par le Premier Président pour les

Présidents de Chambre et conseillers, présidents, juges ; par le Procureur Général pour les membres du Parquet. D'autre part le garde des Sceaux peut convoquer auprès de lui tout magistrat afin de recevoir ses explications sur les faits qui lui sont imputés. Malgré tout, les pouvoirs disciplinaires de l'exécutif sont extrêmement réduits, car le Conseil supérieur n'intervient seulement pas en cas de faute disciplinaire, mais même pour le simple déplacement d'un magistrat. Un magistrat ne peut être déplacé que sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ; de plus, ce déplacement ne devra entraîner pour le magistrat qui en sera l'objet aucun changement de fonctions, aucune diminution de classe ni de traitement. Enfin les magistrats que des infirmités graves et permanentes mettraient hors d'état d'exercer leurs fonctions pourront être mis d'office à la retraite, mais sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. On voit ainsi que la loi du 30 août 1883 donne les plus grandes garanties au point de vue du déplacement. Arrivons à la faute disciplinaire. La loi de 1883 n'est pas très nette sur ce point. L'article 14 de la loi déclare : « Toute manifestation ou démonstration d'hostilité au principe  
« ou à la forme du Gouvernement de la République  
« est interdite aux magistrats. L'infraction aux dispositions qui précèdent constitue une faute disciplinaire. » Mais il ne faudrait pas croire que le

législateur a voulu donner ainsi une définition rigoureuse et stricte de la faute disciplinaire. Il a voulu tout particulièrement viser une faute que précisément la loi de 1883 se proposait de réprimer avec une énergie particulière. La manifestation hostile envers le Gouvernement de la République constitue une faute disciplinaire de la part d'un magistrat, mais ce n'est pas la seule. La faute disciplinaire suppose pour exister que le fait qui la constitue émane de quelqu'un qui est revêtu de fonctions spéciales et qui a manqué aux obligations découlant de ces fonctions. De ce nombre sont pour le magistrat : le refus d'appliquer la loi, le fait de la critiquer dans son jugement, la mauvaise tenue de l'audience, etc. Nous n'avons pas à cette place à insister sur ce point. Ce qu'il y a à retenir de la loi de 1883, c'est que le pouvoir disciplinaire est exercé par la Cour de cassation, que le magistrat a toutes garanties au point de vue de la défense puisqu'il a le droit de comparaître devant la Cour, de se défendre ou de se faire défendre ; nous savons enfin que le Conseil supérieur de la magistrature intervient non seulement à l'occasion de la faute disciplinaire, mais à l'occasion d'un simple déplacement de magistrat ou d'une mise à la retraite pour infirmités.

Ce système est loin d'avoir réuni tous les suffrages des hommes d'État de la Troisième République. Les discussions ont surtout porté sur le point de

savoir à qui devait être réservé l'exercice du pouvoir disciplinaire sur les magistrats. Le système actuel ne fut accepté que difficilement en 1883 et après de vives controverses.

Nous allons voir les systèmes qui avaient été proposés antérieurement et ceux qui l'ont été dans la suite.

Avant 1883, nous trouvons principalement les systèmes mis en avant par Arago, Goblet, Martin-Feuillet, Humbert, Saint-Romme. Dans son projet de loi du 4 septembre 1871, M. Bidard posait en principe que la juridiction disciplinaire appartenait : sur les juges de paix et les juges de police, au tribunal de leur arrondissement, sur les magistrats de première instance aux Cours d'appel, sur les magistrats des Cours d'appel et de la Cour de cassation à cette dernière Cour. Les décisions prises par les tribunaux de première instance contre les juges de paix seraient avant de recevoir leur exécution, transmises aux procureurs par les Procureurs de la République et soumises aux Cours d'appel. Les décisions disciplinaires devaient être rendues par les tribunaux ou les Cours en la Chambre du Conseil, toutes les sections réunies, le magistrat poursuivi, préalablement appelé ou entendu, avec assistance d'un défenseur, s'il le désirait. Les réquisitions du Procureur Général ou du Procureur de la République devaient être formulées par écrit. Les poursuites disciplinaires devaient être

introduites par le ministère public sur l'ordre du garde des Sceaux. Les Cours d'appel ou la Cour de Cassation, Chambres assemblées aurait en en cette matière le droit d'enjoindre au ministère public d'exercer la poursuite. Le projet Bidard qui s'inspirait de la proposition Arago ressemblait à celui de la loi de 1883 en ce sens que le pouvoir disciplinaire était dévolu au pouvoir judiciaire. Mais il avait le grave tort de confier ce pouvoir à l'égard d'une juridiction à la juridiction immédiatement supérieure, au lieu de le confier à un corps unique comme la Cour de cassation. Les Cours d'appel sont trop voisines des tribunaux de première instance, des justices de paix pour pouvoir exercer efficacement le pouvoir disciplinaire.

D'après la proposition Goblet du 27 janvier 1880, le pouvoir disciplinaire devait être organisé de la manière suivante. Les juges des Cours et des tribunaux pouvaient être révoqués par jugement pour les causes et dans les formes ci-après : tout d'abord, un juge, qui se trouverait sous le coup d'un mandat d'arrêt ou d'une condamnation correctionnelle même frappée d'appel serait provisoirement et de plein droit suspendu de ses fonctions, Dans la suite, ce juge, de même que tout magistrat qui se serait écarté des devoirs de son état ou qui aurait compromis l'honneur ou la dignité de ses fonctions, serait déféré par le ministre de la Justice à la Cour de cassation. La Chambre civile de la Cour de cassation devait or-

donner s'il y avait lieu que le magistrat inculpé fut mandé à la barre de la Cour. Dans ce cas, la Cour de cassation, toutes Chambres réunies, après avoir entendu le magistrat dans ses explications, pouvait prononcer les peines suivantes : la censure, la suspension des fonctions pendant un temps qui ne pourrait excéder un an, la révocation. Le magistrat inculpé pourrait toujours se faire assister par un défenseur. Le débat devait avoir lieu en la Chambre du Conseil à moins que le magistrat ne demandât qu'il eut lieu en audience publique.

C'était aussi au pouvoir judiciaire que M. Goblet remettait l'exercice du pouvoir disciplinaire, mais son système était affecté d'un très grave défaut : nous voulons parler de cette suspension provisoire et de plein droit de tout magistrat qui était simplement sous le coup d'un mandat d'arrêt. Le mandat d'arrêt peut ne pas être justifié : il n'est donc pas admissible que la suspension eût lieu de plein droit ; il vaudrait mieux de toute façon que la juridiction disciplinaire fut convoqué d'urgence et appelée à donner son avis.

La conception de M. Goblet valait mieux toutefois que celle consignée dans la proposition Martin-Feuillee du 2 février 1882. Celle-ci revenait aux errements du projet Bidard et en même temps, par une combinaison assez extraordinaire, donnait, en fait, au garde des Sceaux, par conséquent au pouvoir exécutif, le pouvoir disciplinaire sur les magistrats. Il était dit

formellement dans l'article 98 que le garde des Sceaux avait sur les magistrats de toutes les juridictions civiles et commerciales un pouvoir disciplinaire. Sans doute il était dit ensuite que le garde des Sceaux ne pouvait à lui seul qu'adresser un blâme aux magistrats ou les convoquer devant lui pour les faire expliquer sur les faits qui leur étaient imputés ; mais en réalité ses pouvoirs étaient plus grands, car il pouvait charger le Procureur Général de citer devant la Cour d'appel tout magistrat des tribunaux civils, de commerce, des justices de paix qui auraient compromis la dignité de son caractère. La Cour pouvait prononcer la peine de la censure simple, de la censure avec réprimande, de la suspension de huit jours à trois mois. Le garde des Sceaux peut agir beaucoup plus efficacement sur une Cour d'appel à raison de l'avancement auquel aspirent ses membres que sur la Cour de cassation. C'était d'ailleurs celle-ci qui seule pouvait prononcer la déchéance et avait la juridiction disciplinaire sur les conseillers de Cour d'appel et de la Cour de cassation. Mais d'autre part la proposition Martin-Feuillée renfermait une disposition beaucoup plus sage que la proposition Goblet en ce qui concernait les magistrats sous le coup d'une inculpation. « Tout juge, y était-il dit, qui se trouvera dans les liens d'un mandat d'arrêt, de dépôt, ou d'une ordonnance de prise de corps ou d'une condamnation, correctionnelle, même non définitive devra s'abs-

« tenir provisoirement d'exercer ses fonctions ». Ainsi ce n'était pas la suspension provisoire et de plein droit, on priait simplement le magistrat de s'abstenir de juger et d'attendre l'issue des poursuites. Dans son exposé des motifs, M. Martin-Feuillée ne cachait pas d'ailleurs qu'il entendait fortifier le pouvoir disciplinaire du garde des Sceaux.

« Les règles sur la discipline, disait-il, contenues  
« dans le sénatus-consulte de l'an X, les articles 4  
« 8 et suivants de la loi du 20 avril 1810, le décret  
« du 1<sup>er</sup> mars 1852, sont multiples et leur multiplicité  
« donne naissance à une certaine confusion. Il était  
« nécessaire de les coordonner et l'examen dont elles  
« ont été l'objet a amené à reconnaître qu'elles pou-  
« vaient, sur certains points, être utilement revisées.  
« L'avertissement adressé par les présidents aux mem-  
« bres des tribunaux et des Cours n'a pas été con-  
« servé. Sans doute, il appartiendra toujours aux  
« chefs de Compagnie de reprendre les juges ou les  
« conseillers, mais il paraît inutile de prévoir dans  
« une disposition légale l'exercice officieux de l'au-  
« torité qui lui appartient. L'application des peines  
« disciplinaires aux membres d'une juridiction par  
« leurs collègues eux-mêmes a toujours été très rare.  
« Si des mesures de cette nature avaient été plus fré-  
« quemment provoquées on eût vite reconnu que le  
« pouvoir disciplinaire exercé dans ces conditions  
« était le plus souvent inefficace et qu'il pouvait être

« dangereux. Le droit de poursuite est disséminé pour  
« ainsi dire, et doit être concentré entre les mains  
« du garde des Sceaux. »

La conception de M. Martin Feuillée fut reprise à peu près intégralement par le projet Humbert du 16 février 1882.

Il convient de remarquer au sujet de toutes les propositions que nous venons d'exposer, qu'elles ne créaient pas d'organisme spécial pour assurer la discipline des magistrats. C'étaient le garde des Sceaux, la Cour de cassation, les Cours d'appel qui étaient appelés à intervenir avec plus ou moins de pouvoirs. On peut aussi dire que c'était le pouvoir judiciaire qui avait le pouvoir disciplinaire sauf toutefois qu'avec les propositions Goblet et Martin Feuillée, les pouvoirs du garde des Sceaux étaient indirectement fortifiés.

Avec le projet que déposa sur le bureau de la Chambre des députés le 29 janvier 1883 le garde des Sceaux Devès apparaît la création d'un organisme nouveau. Sans doute le projet attribuait, en principe, l'exercice du pouvoir disciplinaire au pouvoir judiciaire, mais il portait en même temps qu'il serait organisé un Conseil supérieur de la magistrature.

Ce Conseil devait se composer de quinze conseillers à la Cour de cassation élus par leurs collègues en assemblée générale de la Cour. Il était réservé au Conseil supérieur de choisir lui-même son président.

Le garde des Sceaux devait y être représenté par un commissaire du Gouvernement. Le Conseil devait exercer désormais toutes les attributions reconnues par les lois précédentes à la Cour de cassation, aux Cours d'appel et aux tribunaux. Le droit de saisir le Conseil était d'ailleurs réservé aux gardes des Sceaux. Ce qu'on s'explique mal dans le projet Devès c'est la composition du Conseil supérieur. Pourquoi ne pas ériger la Cour de cassation entière en Conseil supérieur ? La composition était d'autant plus illogique que pour la discipline des membres de la Cour de cassation, c'était l'Assemblée générale de la Cour qui était substituée au Conseil supérieur.

Quoi qu'il en soit, le projet Devès n'était pas plus tôt déposé que le 8 février 1883 intervenait la proposition Saint-Romme, Granet, Deluns-Montaud qui au point de vue disciplinaire, se différenciait nettement de toutes les précédentes. Aux termes de cette proposition, ce n'était plus le pouvoir judiciaire qui exerçait le pouvoir disciplinaire, mais bien le garde des Sceaux. L'article 6 de la proposition était ainsi conçu : « Le garde des Sceaux exerce un pouvoir disciplinaire sur tous les magistrats. Il peut après les avoir entendus sur les faits qui leur sont reprochés leur infliger un blâme qui sera notifié au magistrat qui en est l'objet en Chambre du Conseil par le chef du Parquet du tribunal ou de la Cour ou par tout autre magistrat spécialement délégué à cet effet. Le droit

de révocation, de suspension ou de déplacement avec envoi dans un siège inférieur ne pourra être exercé qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature qui sera ainsi composé :

1° Le Garde des Sceaux, Président ; 2° Trois sénateurs élus par le Sénat ; 3° Trois députés élus par la Chambre des députés ; 4° Trois conseillers à la Cour de cassation élus par leurs collègues ; 5° Trois conseillers d'État élus par leurs collègues.

Ainsi donc les auteurs de la proposition remettaient le pouvoir disciplinaire au Garde des Sceaux. C'était là un grave tort. Le pouvoir disciplinaire doit en effet, être organisé autant pour éviter que sous le couvert d'une faute, le pouvoir exécutif ne porte atteinte à l'immovibilité des magistrats que pour assurer la discipline des magistrats. Il faut donc de toute nécessité que l'action disciplinaire soit confiée au pouvoir judiciaire lui-même, tout en laissant l'initiative au Garde des Sceaux lui-même. Sans doute les auteurs de la proposition organisaient une sorte de Comité consultatif auprès du Garde des Sceaux ; mais on ne s'explique pas la présence dans ce Comité de parlementaires, surtout en aussi grand nombre. Les auteurs de la proposition la justifiaient ainsi dans l'exposé des motifs : « Le Conseil supérieur de la magistrature serait composé de membres élus les uns par les  
« Chambres, les autres par la Cour de cassation et  
« le Conseil d'État, de façon à réunir pour ainsi dire

« l'élément électif et l'élément administratif et fonc-  
« tionnaire. Grâce à cette combinaison, le Conseil  
« dont il s'agit donnerait aux magistrats toutes les  
« garanties de sécurité qu'il convient de leur assurer  
« et d'un autre côté n'étant pas composé uniquement  
« de magistrats et animé de l'esprit de caste, il n'y  
« aurait pas à craindre qu'il constitue un pouvoir en  
« antagonisme avec les représentants de la nation.  
« L'organisation proposée assurerait donc le recrute-  
« ment d'une magistrature instruite, honorable, indé-  
« pendante et solidaire avec les institutions du pays,  
« suivant le mot de M. Odilon-Barrot. »

Nous ne sommes pas de l'avis des auteurs de la proposition. L'entrée de six parlementaires dans le Conseil supérieur de la magistrature aurait risqué d'y faire pénétrer plus ou moins la politique. Il faut songer que les membres du corps judiciaire y étaient en minorité.

Aussi le projet déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 10 mars 1883 par le garde des Sceaux Martin-Feuillée, et qui devait devenir la loi du 30 août 1883, ne s'inspirait-il pas de la proposition Saint-Romme. Le caractère propre de ce projet était la création d'un Conseil supérieur de la magistrature vraiment professionnel en majorité. M. Martin-Feuillée expliquait son but dans l'*Exposé des motifs*. Il déclarait que si le pouvoir exécutif devait être maître de nommer les magistrats, l'indépendance de ces der-

niers devait être garantie par ailleurs. Dans ce but il fallait donner plus d'unité à l'action disciplinaire, supprimer les poursuites que les textes prévoyaient contre les magistrats devant des juridictions diverses. Là était la raison d'être d'un Conseil supérieur qui exercerait d'une manière générale l'action disciplinaire. Seulement il convient de remarquer que le projet n'érigéait pas la Cour de cassation en Conseil supérieur de la magistrature, il constituait un Conseil supérieur ayant une composition spéciale et se distinguant de toutes les autres juridictions. Les représentants du Corps judiciaire devaient y avoir la majorité, mais pas le composer entièrement et de plus tous les représentants du Corps judiciaire ne devaient pas être pris à la Cour de cassation. D'après ce projet, le Conseil supérieur devait comprendre : Le Premier Président de la Cour de cassation président ; 4 conseillers à la Cour de cassation élus par leurs collègues ; 5 premiers présidents de Cour d'appel élus par les Premiers Présidents de France et d'Algérie ; enfin 5 conseillers d'État élus par les conseillers d'État en service ordinaire. Le Procureur général près la Cour de cassation devait représenter le Gouvernement au sein du Conseil supérieur. Pour le surplus le projet Martin-Feuillée reprenait le projet Devès et c'est ainsi que l'Assemblée générale de la Cour de cassation était le Conseil supérieur des membres de la Cour de cassation. Le projet de Martin-

Feuillée avait de grandes qualités : les représentants du Corps judiciaire étaient en majorité au Conseil supérieur, d'autre part, une seconde garantie consistant dans la présence de 5 premiers présidents, qui était plus rapprochés des membres des Cours et tribunaux dont ils étaient les chefs, pouvaient mieux être leurs défenseurs. Mais la présence des conseillers d'État fait le grand obstacle à l'adoption du projet par la Chambre. On craignit que les magistrats n'interprétassent leur présence comme l'introduction dans le Conseil, d'un élément politique et gouvernemental. Le rapporteur, M. Jules Roche s'exprimait, en effet, ainsi : « Il faudrait bien mal connaître les  
« hommes pour ne pas prévoir que l'introduction des  
« conseillers d'État dans le Conseil supérieur serait  
« défavorablement accueillie par les magistrats qui  
« n'y verraient point une garantie de leur indépendance et qu'elle compromettrait l'impartialité des  
« décisions du Conseil. On peut être sûr que lorsqu'il y a  
« que les 5 conseillers d'État auraient une opinion,  
« les 10 magistrats auraient la contraire. L'idée d'ériger les premiers présidents en un Corps électoral spécial est encore plus dangereuse. L'esprit de caste fut toujours un défaut de notre magistrature ;  
« il serait singulièrement réveillé et fortifié par une loi consacrant ainsi la solidarité des juges, les reconnaissant elle-même non point comme des citoyens  
« individuellement revêtus d'une haute charge publi-

« que, mais comme les membres d'un ordre particu-  
« lier, autonome, ayant sa place hors de l'État, et  
« le garde des Sceaux ne tarderait pas à s'apercevoir  
« que l'autorité légitime et nécessaire qu'il doit exer-  
« cer dans l'intérêt de la République et dont il est  
« responsable devant nous s'est évanouie pour pas-  
« ser aux mains des Premiers Présidents des Cours  
« d'appel, plus puissants que ne le furent jamais les  
« chefs du Parlement de l'ancien régime (1). »

Les griefs de M. Jules Roche contre le système du projet étaient certainement exagérés. Néanmoins ils entraînèrent la Commission de la Chambre qui proposa la composition suivante du Conseil : le premier Président de la Cour de cassation, président ; 14 conseillers à la Cour de cassation élus de la manière suivante : 4 par la Cour de cassation, 5 par le Sénat et 5 par la Chambre des députés ; les élections auraient lieu à quatre jours d'intervalle dans l'ordre suivant : à la Cour de cassation, au Sénat et à la Chambre des députés. Ce système était mauvais parce qu'il donnait action aux Chambres sur la composition du Conseil et qu'il leur permettait d'écarter certains conseillers. C'est ce qui le fit rejeter par le Sénat après qu'il eut été adopté par la Chambre. « Cette  
« combinaison, disait le rapporteur, M. Tenaille-  
« Saligny, qui tend à constituer le Conseil supérieur

1. J. Off. Doc. parlem. Chambre, 1883, p. 742.

« à l'aide des membres de la Cour de cassation élus  
« annuellement au nombre de quinze pour un tiers  
« par la Cour elle-même et pour chaque autre tiers,  
« par la Chambre des députés et par le Sénat n'a pas  
« de son côté semblé à votre commission de nature  
« à pouvoir être adoptée. Il a été reconnu, en effet,  
« que cette intervention périodique du Parlement  
« dans le choix des magistrats chargés de l'exercice  
« du pouvoir disciplinaire pourrait avoir pour effet  
« d'introduire la politique dans un milieu d'où elle  
« doit être rigoureusement bannie et de porter atteinte  
« à l'unité de la Cour suprême (1). »

C'est ainsi qu'après avoir encore tergiversé sur la question de savoir s'il fallait, pour constituer le Conseil supérieur, choisir l'une des Chambres de la Cour de cassation ou la Cour tout entière, les Chambres finirent par se mettre d'accord et par la loi du 30 août 1883 érigèrent la Cour de cassation en Conseil supérieur de la magistrature avec l'initiative de la poursuite réservée au garde des Sceaux.

Ce système semble avoir contenté à peu près tout le monde. Les diverses et nombreuses propositions de réforme qui ont vu le jour depuis cette époque laissent la question de discipline dans l'ombre et paraissent ainsi approuver le système de 1883. Il y a toutefois quelques exceptions à signaler.

1. *J. Off. Doc. parle.m. du Sénat*, 1883, p. 295.

C'est ainsi tout d'abord, que le 18 mars 1890, M. le député Saint-Romme reprit sa proposition de 1883. Il justifiait ainsi cette reprise en ce qui concerne le Conseil supérieur. « La création du Conseil supérieur  
« de la magistrature, tel que je l'avais prévu, disait-il,  
« fut vivement combattue. C'était, disait-on, mettre  
« l'élément politique dans la magistrature, c'était  
« toute une révolution. »

« On voulut avoir l'air de faire quelque chose en  
« déléguant cette mission à la Cour de cassation et on  
« ne fit rien. La magistrature se considérait et se con-  
« sidère encore comme une caste privilégiée, supé-  
« rieure à toute autre, voulant se gérer par elle-même  
« et se considérant comme au-dessus des aspirations  
« qui poussent le pays dans la voie du progrès. »

« Grâce à cet esprit dont sont animés tous les membres  
« qui en font partie, la magistrature est toujours ce  
« tonneau de vinaigre où le meilleur vin s'aigrit sans  
« parvenir à l'améliorer. Pour moi, je crois qu'il est  
« temps d'en finir avec cet esprit de caste, et je ne  
« pense pas que le fait d'introduire dans le Conseil  
« supérieur de la magistrature des représentants du  
« pays investis de la confiance des électeurs, puisse  
« être considéré comme une insulte pour ceux qui  
« ne rendent la justice qu'au nom de la nation. Si le  
« suffrage universel ne doit pas prendre une part  
« directe à la nomination des magistrats, il doit, au  
« moins, en l'état, avoir sa représentation dans un

« grand Conseil de surveillance chargé aussi bien de  
« dresser la liste des candidats que de juger ceux  
« contre lesquels le pouvoir exécutif doit sévir. La  
« magistrature y aura des représentants par trois  
« membres de la Cour de cassation et si j'y introduis  
« trois membres du Conseil d'État, c'est que là aussi  
« une réforme s'impose. Il est urgent d'arriver à une  
« réorganisation de la magistrature administrative et  
« le même Conseil supérieur doit servir pour les  
« deux ordres de magistrats. »

Nous ne reviendrons pas sur les critiques que nous avons adressées au système de M. Saint-Romme. Les raisons pour lesquelles les Chambres le rejetèrent subsistent entières aujourd'hui encore.

Dans sa proposition du 22 novembre 1889, M. Pontois suivait la voie tracée par M. Saint-Romme et remettait en réalité, malgré les apparences, le pouvoir disciplinaire au garde des Sceaux. M. Pontois commençait par établir l'échelle des peines : « Les magistrats de toutes les juridictions, dit l'article 98, qu'ils appartiennent au siège ou au Parquet, les membres du ministère public près les tribunaux de simple police exceptés, qui compromettent la dignité de leur caractère ou qui commettent des manquements graves à leurs devoirs professionnels peuvent être l'objet des peines disciplinaires suivantes : censure simple, censure avec réprimande, suspension provisoire, déplacement avec perte d'un ou de plusieurs

grades dans la hiérarchie judiciaire, révocation. »

Par qui sont appliquées ces peines ? C'est ici qu'apparaît le rôle prédominant reconnu par M. Pontois au garde des Sceaux. La censure simple ou avec réprimande devait être appliquée par le garde des Sceaux et cela lui donnait un grand pouvoir, car la censure avec réprimande emportait de droit privation de traitement pendant un mois. Les autres mesures disciplinaires devaient être appliquées par la Cour de cassation siégeant en assemblée générale et saisie de la demande d'une mesure disciplinaire grave par le garde des Sceaux. Mais, c'est ici que le rôle secondaire de la Cour de cassation apparaît : « Si le tribunal de cassation ainsi saisi, disait l'article 101, estime après examen que les faits ne comportent pas l'application d'une des mesures disciplinaires dont l'application lui est réservée, il rend un arrêt de non-lieu. « Malgré cet arrêt, le garde des Sceaux conserve le droit d'impliquer la censure simple ou avec réprimande au magistrat que le tribunal de Cassation n'a pas cru devoir frapper d'une peine plus grave. » Somme toute, le système de M. Pontois, ainsi compris était encore plus dangereux que celui de M. Saint-Romme parce qu'il donnait au garde des Sceaux un pouvoir absolument sans contrepoids. A ce titre, il mérite d'être *a fortiori* rejeté, parce qu'il ne donne pas à la magistrature les garanties nécessaires.

Signalons une dernière tentative en faveur du ren-

forcement des pouvoirs disciplinaires du garde des Sceaux. Elle est contenue dans le projet de loi du garde des Sceaux Guyot-Dessaigne en date du 26 février 1907. L'article 16 de ce projet est ainsi conçu : « La loi du 30 août 1883 concernant la discipline judiciaire est maintenu sous la réserve suivante. Lorsque le garde des Sceaux, après avoir pris l'avis des chefs de la Cour d'appel, estimera que le déplacement d'un magistrat du siège est devenu nécessaire, cette mesure ne pourra être prise que par décret, sur sa proposition, après avis conforme d'une commission spéciale composée du Premier Président et du Procureur général de la Cour de cassation, de deux conseillers de la même Cour et d'un directeur du ministère de la Justice désignés chaque année par décret. Le déplacement ne pourra entraîner pour le magistrat qui en sera l'objet aucun changement de fonctions, aucune diminution, ou de classe ou de traitement. Les fautes graves pouvant entraîner des mesures plus rigoureuses que le déplacement continueront à être soumises à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature. »

Il ne nous semble pas que la création de cette commission spéciale en vue du déplacement des magistrats soit bien nécessaire. Elle peut avoir toutes les apparences d'une atteinte directe au principe de l'inamovibilité de la magistrature. Le système de la

loi du 30 août 1883 vaut beaucoup mieux. D'une part, la Cour de cassation constitue un corps très nombreux dont l'impartialité est hors de doute et, d'autre part, les droits du garde des Sceaux, du pouvoir exécutif sont sauvegardés, puisque c'est à lui qu'incombe l'initiative de la poursuite. Cette conception harmonieuse mérite d'être conservée, et ce qui prouve qu'elle est excellente, c'est qu'elle est adoptée par la plupart des propositions de réforme qui ont vu le jour depuis 1883.

## CHAPITRE V

### **De la réduction du nombre des magistrats et du nombre des tribunaux**

A proprement parler, cette question rentrerait plutôt dans une étude sur l'organisation judiciaire proprement dite que dans une étude sur la magistrature. Elle intéresse toutefois directement la magistrature. La réduction du nombre des magistrats et des tribunaux a pour conséquence de rendre plus difficile l'entrée dans la magistrature, de porter atteinte à des situations acquises, si on veut opérer cette réduction immédiatement, de donner une besogne plus grande aux magistrats maintenus. Il faut donc examiner rapidement les propositions de réduction du personnel et des tribunaux, voir les différents systèmes mis en avant dans ce but.

Examinons tout d'abord les propositions mises en avant dans la période antérieure à la loi de 1883. Ces propositions sont très nombreuses : nous n'en citerons que quelques-unes.

Et tout d'abord, le projet de loi Dufaure du 15 novembre 1876. Ce projet extrêmement mesuré se rame-

nait aux dispositions suivantes. Les tribunaux actuellement existants étaient maintenus ; néanmoins, lorsque le nombre des affaires et la facilité des communications l'aurait permis, le service d'un tribunal aurait pu être confié aux magistrats d'un tribunal voisin du même département. Dans cette dernière hypothèse, un juge et un substitut du Procureur de la République, délégués pour trois ans par décret du Président de la République, auraient résidé au siège du tribunal, dont le service aurait été ainsi assuré, en fait, par le tribunal voisin. Mais ce juge et ce substitut étaient considérés comme faisant partie du tribunal voisin et comme y conservant leur rang d'ancienneté. Le juge délégué devait être investi dans l'arrondissement privé du personnel ordinaire et stable du tribunal de toutes les attributions d'un président du tribunal : il remplirait également les fonctions du juge d'instruction. Le substitut exercerait les fonctions du ministère public. Les affaires civiles et correctionnelles devaient être jugées au siège de l'arrondissement, dans des sessions périodiques, tenues sous la présidence du juge délégué, assisté de deux juges pris dans le tribunal auquel il appartenait. Toutefois le président du tribunal pouvait venir présider quand il le jugeait convenable. Un règlement d'administration publique devait déterminer les tribunaux privés ainsi de leur personnel de magistrats, ceux auxquels devaient être empruntés le juge et le

substitut délégués, le nombre et l'époque des sessions régulières, les indemnités de déplacement qui seraient allouées aux magistrats. Des sessions extraordinaires pouvaient d'ailleurs, s'il y avait lieu, être ouvertes en vertu d'une ordonnance du premier président de la Cour d'appel. Rien n'était changé en ce qui concerne les officiers ministériels des divers ressorts de tribunaux. Les juges suppléants, les greffiers, notaires, avoués et huissiers continuaient d'exercer leurs fonctions dans l'étendue du ressort du tribunal auquel ils appartenaient. Les magistrats actuellement en fonctions dont les emplois seraient supprimés conserveraient l'intégralité de leur traitement jusqu'à ce qu'ils fussent pourvus d'un emploi équivalent. En cas de refus de leur part d'accepter de nouvelles fonctions ils pourraient être mis d'office à la retraite. Leur pension serait calculée à raison pour chaque année de service d'un soixantième de leur traitement moyen des six dernières années. Les économies résultant des suppressions d'emplois devaient être affectées à l'augmentation des traitements de la magistrature.

Aucune proposition plus rationnelle et plus juste de la réduction des magistrats et des tribunaux nous nous empressons de le dire, n'a été présentée sous la Troisième République. L'exposé des motifs est d'ailleurs un exposé incomparable de la question : « Le projet de loi que nous soumettons à votre exa-

« men, disait Dufaure, a été inspiré par le désir de  
« pourvoir dans ce qu'elles ont de légitime aux réfor-  
« mes que semblent appeler diverses manifestations  
« de l'opinion publique. Mais ce serait se tromper  
« sur les intentions du Gouvernement que de voir  
« dans les modifications proposées une atteinte aux  
« principes de nos institutions judiciaires. Cette  
« déclaration sera superflue pour quiconque aura  
« fait du projet de loi une étude attentive... Si l'on  
« examine attentivement les nombreux écrits qui  
« depuis quelques années se sont produits sur la  
« réforme de notre organisation judiciaire, on cons-  
« tate qu'au fond toutes les critiques se réduisent à  
« un seul point : le personnel des juges est trop nom-  
« breux en France, et cette critique même repose  
« sur deux seules considérations d'inégale valeur aux  
« yeux du Gouvernement. 1° Il faut faire des écono-  
« mies sur le budget de la magistrature ; 2° De nom-  
« breux tribunaux manquent d'occupation et ne trou-  
« vent point dans la besogne qu'ils accomplissent  
« la justification de leur existence. Considérations  
« d'inégale valeur. Le Gouvernement en effet ne sau-  
« rait méconnaître la portée de la seconde puisque  
« c'est à elle qu'il obéit en vous présentant son pro-  
« jet, mais il ne saurait à aucun degré accepter la  
« première. »

Dufaure continuait en démontrant que nulle part plus qu'en France les magistrats n'étaient faiblement

payés, que par conséquent, loin de vouloir faire des économies sur le budget de la justice, il faudrait reporter sur les traitements des magistrats les bénéfices réalisés par la suppression de certains sièges. Mais ce qui préoccupait Dufaure, c'était de voir des tribunaux inoccupés. Cela le préoccupait parce que le spectacle de l'inaction des magistrats était de nature à les dépouiller de leur prestige auprès du public, parce qu'aussi le niveau intellectuel de la magistrature risquait de baisser. Les tribunaux inoccupés étant des postes de début, risquaient de donner des habitudes déplorables aux jeunes magistrats et les préparaient mal aux postes supérieurs auxquels cependant ils arriveraient par la force même des choses. Dufaure ne voulait pas toutefois la suppression des petits tribunaux parce que dans la réforme de la magistrature, l'intérêt du justiciable doit tout primer et que l'intérêt du justiciable est de ne pas être trop éloigné du tribunal, sous peine pour lui d'une trop grande perte de temps. La suppression des petits tribunaux serait donc une mesure peu démocratique ; d'autre part il importe de ne pas violenter brusquement des habitudes invétérées.

« Il nous semble donc démontré, concluait Dufaure, « par toutes ces raisons, que tout projet de suppressions « absolues de tribunaux doit être abandonné. La ques- « tion se trouve donc ainsi posée : Défaut d'occupation « de certains tribunaux, impossibilité de les supprimer.

« Tels sont les deux termes qui se sont imposés à l'at-  
« tention du Gouvernement et que sa proposition a  
« pour but de concilier... Les avantages de ce système  
« se laissent assez voir : point de trouble dans les habi-  
« tudes du justiciable, point de charges nouvelles,  
« point de difficultés pour lui dans l'accès de la jus-  
« tice. Il a toujours sous la main, son avocat, son  
« avoué ou son juge ; il trouve auprès de lui comme  
« par le passé le conseil ou la protection dont il a besoin.  
« Pour les villes, point de préjudices à leurs intérêts ;  
« les éléments de vie et d'action qui se réunissent au  
« chef-lieu d'une circonscription judiciaire continuent  
« à y apporter l'animation et la prospérité : pour l'État.  
« point de surcroît de dépenses, bien loin de là une  
« économie notable et partant la possibilité de repar-  
« tir entre les magistrats conservés les fonds rendus  
« libres par la diminution du nombre des juges, tandis  
« qu'avec le système de suppression totale des tribu-  
« naux, l'augmentation des frais de justice, le trans-  
« port des témoins, des prévenus, des agents de la  
« force publique compenseraient et au-delà l'économie  
« qu'on croirait trouver. Pour la magistrature plus de  
« crainte de voir ses membres déchoir par oisiveté du  
« haut rang de savoir, d'expérience et d'autorité qui  
« doit être leur apanage. Non seulement en effet, on  
« supprime dans certains tribunaux des sièges inutiles  
« mais en même temps, l'on donne aux magistrats  
« d'un tribunal voisin une occupation digne d'eux et

« cette occupation ne leur impose ni fatigues exces-  
« sives ni pertes de temps fâcheuses, car autant le  
« transport pourrait être pénible et coûteux pour le  
« justiciable qui, des extrémités de l'ancien arrondis-  
« sement devrait se rendre au nouveau chef-lieu,  
« dépensant ainsi une ou deux journées de son temps  
« pour une affaire d'une demi-heure, autant le trans-  
« port sera facile aux juges qui, d'un chef-lieu à l'au-  
« tre, trouveront des chemins de fer ou d'excellentes  
« routes. Pour les institutions judiciaires enfin, plus  
« d'atteintes funestes : l'harmonie est maintenue,  
« l'unité de juridiction reste entière, aucun principe  
« essentiel n'est touché dans cette grande organisa-  
« tion dont 1789 nous a donné les bases. »

Nous souscrivons complètement à ces belles paroles de Dufaure, tout comme aux dispositions de son projet. Malheureusement le projet ne s'occupait pas des Cours d'appel. D'ailleurs son système ne fonctionnant pas pour les Cours d'appel n'aurait pas sa raison d'être. Les Cours sont de toutes façons éloignées des contribuables ; qu'elles le soient donc un peu plus ou un peu moins, peu importe.

Rien ne s'oppose donc à ce point de vue à la suppression de certaines Cours ; nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de cette suppression aussi bien que de la réduction du nombre des conseillers. Nous le verrons à propos des propositions que nous allons rapidement mentionner.

M. le député Mir proposait le 18 décembre 1879 de laisser rendre les arrêts des Cours d'appel par trois conseillers aussi bien au civil qu'au criminel. Il devait forcément découler de cette mesure une réduction du personnel des Cours, réduction qui varierait suivant les diverses Cours. C'était pour la présence de cinq conseillers en matière civile et de trois en matière criminelle, président compris, que se prononçait le projet du garde des Sceaux Cazot du 20 janvier 1880.

Les Cours ne devaient comprendre que le nombre minimum de juges pour constituer les Chambres sauf un premier président en plus ; ce projet supprimait les tribunaux de première instance rendant moins de cent affaires par an.

La proposition Versigny et Bernard du 14 février 1880 faisait rendre les jugements des tribunaux de première instance et les arrêts des Cours par trois conseillers.

Disons tout de suite que l'institution du juge unique n'est pas de celles qu'il conviendrait d'introduire en France et pour une bonne raison : c'est que les chances d'erreur de la part d'un tribunal sont beaucoup plus grandes lorsqu'il est composé d'un seul juge que lorsqu'il est composé de trois. D'autre part cette institution contrarierait les habitudes acquises, ébranlerait la confiance des justiciables, ce qui évidemment doit être en première ligne évité dans la réforme judiciaire.

Le projet du garde des Sceaux Humbert du 16 février 1882 s'inspirait du projet Dufaure. Il y était dit tout d'abord en ce qui concerne les tribunaux, que le service des tribunaux d'arrondissement ayant rendu moins de 250 jugements contradictoires pendant les cinq dernières années, pourrait être confié aux magistrats d'un tribunal voisin situé dans le même département. Mais les tribunaux ainsi annexés au point de vue du personnel conserveraient leur compétence et leur ressort particulier. Un juge délégué par décret continuerait de résider au chef-lieu des tribunaux ainsi rattachés : ce magistrat aurait rang et traitement de vice-président ; il serait chargé de l'instruction, des ordres, des contributions, et serait investi de toutes les attributions du président. Un substitut délégué par le procureur général remplirait les fonctions du ministère public dans l'arrondissement. Les affaires civiles et correctionnelles seraient jugées au chef-lieu de l'arrondissement dans des sessions périodiques tenues sous la présidence du juge délégué assisté de deux juges choisis à tour de rôle dans le personnel du tribunal. Le Président du Tribunal aurait pu d'ailleurs venir présider quand il l'aurait voulu.

Qu'a fait la loi du 10 août 1883 en face de ces propositions et de quelques autres ? Elle s'est contentée de réduire le personnel sans toucher aux institutions. L'article 1 qui subordonne la validité des

arrêts en toute matière à la présence de cinq conseillers, contrairement à la législation précédente qui pour les affaires civiles exigeait au moins sept conseillers, rendait inutiles un certain nombre de sièges dans les Cours. C'est ainsi que certaines Cours comme Bordeaux, Lyon, Rouen qui avaient quatre Chambres et vingt neuf sièges perdirent une Chambre et six sièges. D'autres comme Caen et Grenoble qui avaient quatre Chambre et vingt-neuf sièges furent réduites à deux Chambres et dix-huit sièges. D'autres Cours comme Orléans et Pau qui avaient trois Chambres et vingt-trois sièges perdent deux Chambres et onze sièges.

D'autre part on ramena à trois classes les tribunaux de première instance qui auparavant avaient six classes. La première qui comprend les villes de 80.000 habitants et au-dessus possède 157 sièges. La seconde qui comprend les villes de 20.000 à 80.000 habitants possède 510 sièges. La troisième comprend enfin 1.569 sièges. Alors que la diminution du personnel des cours d'appel avait donné une suppression de 197 sièges, celle des tribunaux donna une suppression de 191 sièges.

Enfin, grâce à l'article 6 qui permet de déléguer un substitut ou un juge suppléant près d'un autre tribunal pour y remplir les fonctions de ministère public, on supprima un poste de substitut dans un grand nombre de petites villes qui avaient aupara-

vant un procureur et un substitut. C'est ainsi que les 10 tribunaux de première classe possèdent 10 procureurs et 33 substituts ; les 70 tribunaux de deuxième classe, 70 procureurs et 91 substituts ; les tribunaux de troisième classe, 294 procureurs et 139 substituts seulement.

Bref, la loi du 30 août 1883 a opéré une réduction de 500 magistrats environ. Depuis cette loi, la loi du budget du 26 février 1901 a créé une dixième chambre à la Cour de Paris et une quatrième à celle de Lyon, soit 13 nouveaux sièges, mais elle a supprimé un siège dans toutes les autres Cours, soit 24 sièges : soit par conséquent un gain net de 11 sièges. Cette loi a, d'autre part, augmenté le personnel de certains tribunaux d'arrondissement et l'a réduit dans d'autres : 21 sièges ont été supprimés contre 26 créés.

La loi de Finances du 31 mars 1903 a elle aussi créée à la Cour de Paris un poste d'avocat général et 6 nouveaux sièges, mais elle a dans d'autres Cours d'appel supprimé 25 sièges.

Comme on le voit, ces lois n'ont pas touché aux tribunaux existants ; elles ont simplement opéré des réductions dans le personnel de ces tribunaux, et cela non pas d'après un plan déterminé de renovation, mais au fur et à mesure des circonstances et des besoins.

Depuis la loi du 30 août 1883 il y a eu toutefois un assez grand nombre de propositions qui offrent des

réductions de tribunaux et de personnel d'après un plan déterminé; pas toutes cependant. Certaines ne tendent qu'à compléter la loi du 30 août 1883. C'est le cas du projet Thévenet en date du 23 janvier 1890, qui a pour but de modifier certains articles de la loi de 1883 en augmentant principalement le personnel de certaines Cours et de certains tribunaux. M. Thévenet explique d'ailleurs nettement son but dans son exposé de motifs : « La loi du 30 août 1883 sur la réforme de notre organisation judiciaire dit-il, a dans ses tableaux annexes, fixé la composition de chaque Cour d'appel et de chaque tribunal de première instance. L'expérience ne devait pas manquer de démontrer sur quelques points que la répartition du nombre des magistrats entre les diverses compagnies pouvait laisser à désirer à la suite des remaniements considérables qui avaient eu lieu. » Le projet a pour objet de remédier à cela, il est donc purement empirique comme la loi de 1883; nous ne nous en occuperons pas. Il en est de même du projet de M. Léon Bourgeois du 23 janvier 1893 et qui se ramène à la reprise du projet Thévenet. « Il est incontestable, dit M. Léon Bourgeois, que la composition de quelques tribunaux, telle qu'elle a été déterminée par la loi du 30 août 1883, ne répond plus aux nécessités de l'administration de la justice; mais si plusieurs augmentations de personnel sont devenues indispensables, il est juste de reconnaître d'autre part,

« que dans certaines compagnies le personnel est  
« plus considérable que ne le comportent réellement  
« les besoins du service. Les chefs des Cours d'appel  
« consultés à diverses reprises, ont indiqué eux-  
« même quelques suppressions dont le trésor pour-  
« rait bénéficier sans que les justiciables eussent à  
« en souffrir. Un travail de comparaison a été ensuite  
« établi entre les besoins des divers ressorts à l'aide  
« des constatations de la statistique civile et crimi-  
« nelle. C'est sur les résultats de ce travail que sont  
« fondées les propositions que nous avons l'honneur  
« de vous soumettre. » C'est donc encore l'applica-  
tion de la loi du 30 août 1883 qui constitue la base de  
ce projet. Même observation pour le projet Darlan  
du 27 octobre 1896 ; mais dans ce projet, les suppres-  
sions de sièges l'emportent de beaucoup sur les aug-  
mentations.

Nous arrivons enfin à quelques projets ou propo-  
sitions qui abandonnent la loi de 1883 et proposent  
des suppressions de sièges ou de tribunaux d'après  
un tout autre plan.

Signalons, tout d'abord, une proposition de loi en date  
du 13 novembre 1890, de M. le député Martineau, ayant  
pour but de supprimer les tribunaux de première  
instance qui jugent moins de cent affaires par an.

« L'adoption de cette mesure, dit l'auteur de la pro-  
« position, aura pour effet d'effectuer, dans un espace  
« de trois ou quatre ans une économie d'un million

« sur le budget de la Justice. Elle aura encore pour  
« résultat d'apporter des modifications utiles dans  
« nos circonscriptions administratives. Elle obligera  
« le Gouvernement, ou à son défaut le Parlement, à  
« remanier ces circonscriptions dans le sens des voies  
« de communication, c'est-à-dire dans le sens de la  
« logique. » Nous rejetons ce système pour les raisons que donnait jadis M. Dufaure et que nous nous sommes appropriés. Dans l'intérêt des justiciables, tous les tribunaux doivent être maintenus, mais avec une réduction du personnel.

Une proposition de MM. les députés Georges Grosjean et Charles Beauquier en date du 16 mars 1903 avait pour objet d'autoriser dans les Cours d'appel la formation des avis par trois voix seulement, président compté, et de réduire en conséquence le nombre des sièges de conseillers de Cour d'appel. Nous examinerons plus loin la valeur de cette proposition, car cette idée de faire rendre les arrêts par trois conseillers a été reprise par des projets récents, notamment par le projet Vallé du 9 juin 1904, la proposition Gauthier de Clagny du 24 octobre 1904, le projet Guyot-Dessaigne du 26 février 1907 ; ces projets et propositions déclarent d'ailleurs que pour les audiences solennelles, le nombre de cinq conseillers, président compris, sera exigé. Ces dispositions nous paraissent très sages et nous les acceptons complètement. Le nombre de trois conseillers pour les affaires ordi-

naires, de cinq conseillers pour les audiences solennelles est suffisant, car la confiance du justiciable dans les Cours d'appel s'inspire moins du nombre des conseillers que de la maturité, de l'expérience et de la science qu'il leur suppose. Malgré tout le nombre de cinq conseillers pour les audiences solennelles est nécessaire, car enfin le nombre aussi a son importance et il importe qu'on soit à plusieurs pour trancher des affaires aussi sérieuses que celles qui supposent des audiences solennelles.

En ce qui concerne les tribunaux, M. Vallé les maintient tous, mais s'inspirant du projet Dufaure, il déclare que certains tribunaux n'auront qu'un juge faisant fonction de président et de juge d'instruction ; un juge assesseur et un substitut lui seront adjoints. Ces magistrats seront rattachés nominalement au tribunal voisin, tout en formant un corps judiciaire distinct. Pour les audiences un juge du tribunal voisin complètera le tribunal. Comme on le voit, ce projet est une variante de celui de M. Dufaure, et M. Vallé le justifie par les mêmes raisons. Il dit notamment en ce qui concerne l'idée du juge unique qu'on a souvent mise en avant et celle de la suppression de certains tribunaux : « L'idée du juge unique à l'avantage de réduire le personnel dans une large mesure ; « elle permet aussi au Trésor de faire une économie « appréciable. Mais son application serait-elle bien « accueillie du public ? Nous ne le pensons pas. Les

« plaideurs aiment mieux voir trois juges qu'un seul.  
« Ils voient, non sans raison dans ce concours d'opi-  
« nions et de jugements, une garantie précieuse à  
« laquelle ils renonceraient difficilement. Cette ga-  
« rantie est d'ailleurs bien réelle. »

« L'opinion d'un seul peut aisément s'égarer. L'er-  
« reur est moins à craindre si plusieurs juges égale-  
« ment instruits et compétents mettent en commun  
« leurs lumières. De là vient l'autorité des décisions  
« rendues par les Cours et les tribunaux. Aussi nous  
« ne croyons pas que ce système du juge unique si  
« séduisant en principe soit très désirable, ni qu'il  
« sauvegarde suffisamment l'intérêt des plaideurs... »

« D'autre part, continue l'*Exposé des motifs*, la  
« suppression de certains tribunaux entraînerait des  
« inconvénients bien supérieurs aux avantages qu'elle  
« pourrait donner. L'intérêt du justiciable se trouve-  
« rait forcément lésé. Si multipliés qu'ils soient, les  
« réseaux de chemins de fer ne desservent pas tous  
« les centres industriels et agricoles. Leur emploi  
« nécessite dans tous les cas une dépense, et cette  
« dépense est une lourde charge pour l'ouvrier autant  
« que pour le petit propriétaire. Ce n'est pas évidem-  
« ment faire une réforme démocratique que de ren-  
« dre la justice ainsi plus coûteuse aux humbles et  
« aux pauvres. En outre, il ne serait pas d'une poli-  
« tique habile ni d'une sage administration de dépouil-  
« ler les petites villes d'un élément essentiel de vita-

« lité. Elles tiennent essentiellement à leur tribunal ;  
« il est pour elles une source d'activité et de mou-  
« vement ; il leur assure sur les localités voisines  
« une supériorité dont elles sont très fières. Parfois  
« c'est tout ce qui leur reste d'une ancienne splen-  
« deur, leur vie sociale et leur population ayant en  
« partie émigré vers les grands centres. Pourquoi  
« froisser les susceptibilités si légitimes de ces modes-  
« tes cités dont la plupart sont fermement dévouées  
« à la République ? Pourquoi provoquer des mécon-  
« tentements et des rancunes dont les effets se feraient  
« longtemps sentir, au détriment du bien public ?  
« Une mesure de ce genre ne pourrait au surplus être  
« prise que si les circonscriptions administratives  
« étaient elles-mêmes remaniées. Les deux réformes  
« devraient être faites en même temps ; à cette con-  
« dition seulement elles constitueraient une réorga-  
« nisation logique et homogène. Mais tant qu'il y a  
« une sous-préfecture dans l'arrondissement, il est  
« nécessaire qu'il y ait aussi un tribunal de première  
« instance. L'unité judiciaire doit se trouver là où est  
« l'unité administrative. Ainsi l'exigent les principes  
« d'ordre public et l'intérêt des contribuables. » Cet  
exposé prouve mieux que nous ne pourrions le faire  
que la réduction du personnel des tribunaux doit se  
faire d'après les systèmes Dufaure ou Vallé, qui repo-  
sent après tout sur la même base.

## CONCLUSION

Nous avons pris soin au cours de nos explications de prendre parti sur les diverses questions que soulève la réforme de la magistrature, au fur et à mesure que ces questions se présentaient. Peut-être n'est-il pas toutefois inutile de grouper en une sorte de tableau toutes nos conclusions.

Rappelons tout d'abord que les questions que soulève le problème de la réforme de la magistrature sont les suivantes :

- 1° La nomination des magistrats et les garanties que nécessite leur recrutement.
- 2° L'avancement régulier et conforme à la stricte justice des magistrats.
- 3° La discipline des magistrats.
- 4° L'inamovibilité de la magistrature assise.
- 5° La réduction du nombre des magistrats.

En ce qui concerne la première question nous nous sommes prononcés pour la nomination des magistrats par le ministre sur une liste de candidats ayant subi les épreuves d'un concours d'entrée. Nous avons

mis en avant les raisons excellentes qui militent en faveur d'un concours plutôt qu'en faveur d'un examen.

L'avancement des magistrats nous a paru être une question aussi importante que celle des garanties à exiger pour la nomination et le recrutement. A ce point de vue notre système est bien simple. L'avancement serait réglé par une commission et non par le ministre ; cette commission devrait comprendre une majorité de magistrats ; parmi ces magistrats certains devraient être délégués par leurs collègues. Le tableau devrait enfin être dressé par ordre de mérite et le garde des Sceaux devrait être obligé de nommer tous les magistrats portés sur le tableau et de respecter pour ces nominations le classement de la Commission.

Nous avons consacré de longs développements à l'inamovibilité. Quoique contrairement à ce que l'on croit communément, l'inamovibilité ne soit pas tout pour la magistrature, il est incontestable que l'inamovibilité est une garantie très grande. Les magistrats en effet ne veulent pas que de l'avancement. Ils veulent être sûrs avant tout de garder la situation acquise. Dans ces conditions, il devient évident que ne pas donner aux magistrats une sécurité absolue risque de porter atteinte à leur indépendance. Nous avons compris l'inamovibilité d'une manière très rigoureuse et nous n'avons pas hésité à conclure que cette inamo-

vibilité ne devait fléchir que dans la mesure où une faute du magistrat le justifiait et sous la garantie du Conseil de discipline.

Nous avons approuvé, en ce qui concerne ce Conseil de discipline, l'organisation de la loi de 1883. Avant tout il est indispensable que le pouvoir disciplinaire appartienne non au garde des Sceaux, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, mais bien au pouvoir judiciaire comme l'a décidé d'ailleurs la loi de 1883.

Enfin nous sommes arrivés à la question de la réduction du personnel des tribunaux et des tribunaux eux-mêmes, dans la mesure bien entendu où cette mesure affecte la magistrature et non pas l'organisation judiciaire en général. Nous estimons qu'en cette matière, il faut éviter avant tout de bouleverser les habitudes, de risquer d'éprouver la confiance des justiciables. Dans ce but il est nécessaire de conserver le cadre traditionnel et de faire sur ce cadre les réformes possibles. Diverses propositions nous ont d'ailleurs prouvé qu'on pouvait faire œuvre excellente tout en respectant ce plan.

---

Vu : le Président de la Thèse,  
**A. TISSIER**

Vu : le Doyen,  
**P. CAUWÈS**

Vu et permis d'imprimer :  
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,  
**L. LIARD**

## BIBLIOGRAPHIE

- ALBERT. — Étude sur l'immovibilité de la magistrature, 1880.
- ARTHUR. — Nouvelle organisation judiciaire, 1872.
- COMTE. — Considérations sur le pouvoir judiciaire.
- CUCHE. — Manuel de procédure civile et commerciale, 1909.
- DEHESDIN. — Étude sur le recrutement et l'avancement des magistrats. Paris, 1908.
- ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel.
- FOULQUIE ET JANNET. — Recrutement. Avancement. Rétribution des magistrats en France et à l'étranger, 1912.
- GLASSON-COLMET-DAAGE ET TISSIER. — Traité théorique et pratique de procédure civile, 2<sup>e</sup> éd., 2 vol. Paris, 1908.
- JOUSSEMANDOT. — Du pouvoir judiciaire et de son organisation en France, 1878.
- LÉGIE. — La loi du 3 août 1883 sur la magistrature. Paris, 1904.
- MALEPEYRE. — La magistrature en France.
- FRANCK MARCHAND. — Le recrutement de la magistrature en France. Paris, 1910.
- MORILLOT. — La Cour de cassation Conseil supérieur de la magistrature. Paris, 1910.
- PICOT. — La réforme judiciaire, 1881.
- PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle.
- VAVASSEUR. — Essai sur la réforme judiciaire, 1880.

Proposition Emmanuel Arago, 27 avril 1871.

Projet Bidard, 4 septembre 1871.

Projet Dufaure, 15 novembre 1876.

Proposition Beysset, 22 mars 1879.

Proposition Mir, 18 mars 1879.

Projet Cazot, 20 janvier 1880.

Proposition Goblet, 27 janvier 1880.

Proposition Varambon, 27 janvier 1880.

Proposition Versigny, 14 février 1880.

— — 19 janvier 1882.

Proposition du 13 février 1882 déposée par un grand nombre de députés.

Proposition Martin-Feuillée, 2 février 1882.

Proposition Henri Giraud, 23 février 1882.

Projet Humbert, 16 février 1882.

Proposition Versigny, 23 février 1882.

Proposition Devès, 29 janvier 1883.

Proposition Saint-Rome, 8 février 1883.

Projet Martin-Feuillée, 10 mars 1883 qui a abouti à la loi  
du 30 août 1883.

Projet Brisson, 26 novembre 1885.

Proposition Philipon Jumel.

Projet Demole, 1<sup>er</sup> juillet 1886.

Proposition Colfavru, 8 juillet 1886.

Proposition Trouard-Riolle, 26 octobre 1886.

Proposition Sabatier, 19 novembre 1886.

Projet Beysset, 19 février 1887.

Proposition Bozerian, 7 février 1887.

Proposition Pontois, 21 novembre 1889.

Projet Thevenet, 23 janvier 1890.

Proposition Saint-Rome, 18 mars 1890.

Trois propositions Pontois, 6 mai 1890.

Proposition Martineau, 13 novembre 1890.

Projet Mège, 15 novembre 1890.

Deux projets Ricard, 19 mai, 28 juin 1892.

- Projet Bourgeois, 23 janvier 1893.  
Proposition Flandin, 10 février 1894.  
Projet Dubost, 6 mars 1894.  
Proposition Georges Berry, 28 janvier 1895.  
Proposition Hamel et Isaac, 27 mai 1895.  
Proposition Michelin, 26 octobre 1895.  
Proposition Brunet et Cunéo d'Ornano, 28 octobre 1895.  
Projet Ricard, 27 janvier 1896.  
Projet Darlan, 27 octobre 1896.  
Proposition Trarieux, 10 juin 1897.  
Proposition Milliou, Guyot-Dessaigne, 20 juin 1898.  
Proposition Milliou, 5 juillet 1898.  
Proposition Perreau, 6 décembre 1898.  
Proposition Chaumié et Gazot, 23 décembre 1898.  
Proposition Girou-Groussier, 2 février 1899.  
Projet Monis, 12 décembre 1899.  
Proposition Lagasse, 12 décembre 1900.  
Proposition Bonnarel, 1901.  
Proposition Pourquery de Boisserin, 11 mars 1901.  
— — 5 février 1901.  
Proposition Flandin, 19 juin 1902.  
Proposition Grosjean, 16 mars 1903.  
Projet Vallée, 9 juin 1904.  
Projet Gauthier de Clagny, 24 octobre 1904.  
Projet Brunet, 27 décembre 1904.  
Projet Guyot-Dessaigne, 26 février 1907.  
Projet Briand.  
Projet Cruppi.  
Projet Pradet-Ballade et Brousse, 1912.  
Décret. — 13 février 1908.  
— 10 décembre 1908.  
— 9 mars 1910.  
— 20 juin 1910.  
— 10 avril 1912.



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                                                                                                                                                | Pages |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION . . . . .                                                                                                                                                                                                                         | 7     |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Recrutement et nomination des magistrats</i> . . . . .                                                                                                                                                                  | 18    |
| <i>Section I.</i> — Élection des magistrats par le suffrage universel . . . . .                                                                                                                                                                | 19    |
| <i>Section II.</i> — Nomination des magistrats par le Président de la République sur une liste de présentations dressée par des groupements composés en tout ou en partie d'éléments professionnels.                                           |       |
| Limites du choix du Chef d'État ; ses véritables pouvoirs dans les divers projets de cette catégorie . . . . .                                                                                                                                 | 27    |
| <i>Section III.</i> — Nomination des magistrats par le Président de la République sous la seule condition de l'existence chez le candidat d'un certain âge, d'un diplôme universitaire déterminé et d'un certain stage professionnel . . . . . | 46    |
| <i>Section IV.</i> — Nomination des magistrats par le pouvoir exécutif avec comme condition préalable pour les candidats le succès à un examen ou à un concours d'entrée . . . . .                                                             | 52    |
| CHAPITRE II. — <i>De l'avancement dans la magistrature</i> .                                                                                                                                                                                   | 68    |
| CHAPITRE III. — <i>De l'inamovibilité de la magistrature</i> .                                                                                                                                                                                 | 85    |
| <i>Section I.</i> — Suspension de l'inamovibilité. . . . .                                                                                                                                                                                     | 86    |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Section II. — Du principe de l'inamovibilité de</i>     |     |
| <i>la magistrature . . . . .</i>                           | 102 |
| <i>CHAPITRE IV. — Du pouvoir disciplinaire dans la ma-</i> |     |
| <i>gistrature. . . . .</i>                                 | 121 |
| <i>CHAPITRE V. — De la réduction du nombre des magis-</i>  |     |
| <i>trats et du nombre des tribunaux . . . . .</i>          | 143 |
| <i>CONCLUSION . . . . .</i>                                | 160 |
| <i>BIBLIOGRAPHIE. . . . .</i>                              | 163 |



